

Bürgi, Regula

Die OECD und die Bildungsplanung der freien Welt. Denkstile und Netzwerke einer internationalen Bildungsexpertise

Opladen; Berlin; Toronto : Verlag Barbara Budrich 2017, 254 S. - (promotion. 7) - (Dissertation, Universität Luxemburg)



Quellenangabe/ Reference:

Bürgi, Regula: Die OECD und die Bildungsplanung der freien Welt. Denkstile und Netzwerke einer internationalen Bildungsexpertise. Opladen; Berlin; Toronto : Verlag Barbara Budrich 2017, 254 S. - (promotion. 7) - (Dissertation, Universität Luxemburg) - URN: urn:nbn:de:0111-pedocs-171856 - DOI: 10.25656/01:17185

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0111-pedocs-171856>

<https://doi.org/10.25656/01:17185>

in Kooperation mit / in cooperation with:



<https://www.budrich.de>

Nutzungsbedingungen

Dieses Dokument steht unter folgender Creative Commons-Lizenz: <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de> - Sie dürfen das Werk bzw. den Inhalt vervielfältigen, verbreiten und öffentlich zugänglich machen sowie Abwandlungen und Bearbeitungen des Werkes bzw. Inhaltes anfertigen, solange sie den Namen des Autors/Rechteinhabers in der von ihm festgelegten Weise nennen und die daraufhin neu entstandenen Werke bzw. Inhalte nur unter Verwendung von Lizenzbedingungen weitergeben, die mit denen dieses Lizenzvertrags identisch, vergleichbar oder kompatibel sind. Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use

This document is published under following Creative Commons-Licence: <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.en> - You may copy, distribute and transmit, adapt or exhibit the work or its contents in public and alter, transform, or change this work as long as you attribute the work in the manner specified by the author or licensor. New resulting works or contents must be distributed pursuant to this license or an identical or comparable license.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



Kontakt / Contact:

peDOCS
DIPF | Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation
Informationszentrum (IZ) Bildung
E-Mail: pedocs@dipf.de
Internet: www.pedocs.de

Mitglied der:


Leibniz-Gemeinschaft



Die OECD und die Bildungsplanung der freien Welt

Denkstile und Netzwerke einer internationalen Bildungsexpertise

promotion 7



Verlag Barbara Budrich

promotion 7

Der Wettbewerb für Dissertationen ausgeschrieben
vom Verlag Barbara Budrich

Mitglieder der Fachjury:

Prof. Dr. Jörg Blasius, Universität Bonn

Prof. Dr. Ralf Bohnsack, FU Berlin

Prof. Dr. Sabine Hering, Universität Siegen

Prof. Dr. Heinz-Hermann Krüger, Universität Halle-Wittenberg

Prof. Dr. Ilse Lenz, Ruhr-Universität Bochum

Prof. Dr. Uwe Schimank, Universität Bremen

Prof. Dr. Gary Schaal, Helmut-Schmidt-Universität, Hamburg

Prof. Dr. Sigrid Tschöpe-Scheffler, FH Köln

Regula Bürgi

Die OECD und die Bildungsplanung der freien Welt

Denkstile und Netzwerke einer
internationalen Bildungsexpertise

Verlag Barbara Budrich
Opladen • Berlin • Toronto 2017

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© 2017 Dieses Werk ist beim Verlag Barbara Budrich erschienen und steht unter der Creative Commons Lizenz Attribution-ShareAlike 4.0 International (CC BY-SA 4.0): <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>
Diese Lizenz erlaubt die Verbreitung, Speicherung, Vervielfältigung und Bearbeitung bei Verwendung der gleichen CC-BY-SA 4.0-Lizenz und unter Angabe der UrheberInnen, Rechte, Änderungen und verwendeten Lizenz.



Dieses Buch steht im Open-Access-Bereich der Verlagsseite zum kostenlosen Download bereit (<https://doi.org/10.3224/84740557>).
Eine kostenpflichtige Druckversion kann über den Verlag bezogen werden. Die Seitenzahlen in der Druck- und Onlineversion sind identisch.

ISBN 978-3-8474-0557-3
eISBN 978-3-8474-0950-2
DOI 10.3224/84740557

Lektorat und Satz: Judith Henning, Hamburg – www.buchfinken.com

Umschlaggestaltung: disegno visuelle kommunikation, Wuppertal –
disegnokommunikation.
de

Titelbildnachweis: © Marshallplan-Plakat (Ausschnitt), Hauptstaatsarchiv Stuttgart,
J 153 Nr 489

Danksagung

Ich möchte allen ganz herzlich danken, die mich beim Verfassen meiner Dissertation unterstützt, motiviert und inspiriert haben. Ganz besonders danke ich Prof. Dr. Daniel Tröhler, der die Entwicklung der Dissertation als wichtigster Mentor bedeutend bereicherte. Mein Dank gebührt den vier Mitgliedern der Prüfungskommission: Prof. Dr. Fritz Osterwalder, Prof. Dr. Andreas Hadjar – beide begleiteten die Dissertation seit ihren Anfängen und gaben ausnehmend wertvolle Hinweise –, Prof. Dr. Roland Reichenbach und Prof. Dr. Karin Priem.

Für viele kritische Anregungen danke ich den Gegenleserinnen und Gegenlesern des Manuskripts: Judith Henning, Ragnhild Barbu, Dr. Thomas Lenz, Dr. Henning Marmulla, Prof. Dr. Moritz Rosenmund und insbesondere Dr. Frederik Herman und Dr. Ingrid Brühwiler sehr. Furthermore, I would like to thank Prof. Dr. Thomas S. Popkewitz and Prof. Dr. David F. Labaree for very helpful comments. Ein weiteres großes Dankeschön gebührt meinen Kolleginnen und Kollegen an der Universität Luxemburg und den Teilnehmerinnen und Teilnehmern des Doktorandenkolloquiums der Universitäten Bern, Wisconsin-Madison und Stanford.

Den Archivmitarbeiterinnen und -mitarbeitern der OECD, der UNESCO, des IIEP und der Ford Foundation danke ich herzlich für die kompetente und freundliche Hilfe bei der Quellensuche.

Ich danke der Universität Luxemburg, der Pädagogischen Hochschule FHNW und dem Verlag Barbara Budrich für ihren Beitrag zur Publikation dieses Buches.

Meinen drei Schwestern, Esther, Silvia und Christine, ihren Familien, der Familie meines Freundes sowie meinen Freunden danke ich so sehr für ihre immerwährende Unterstützung.

Mein größter Dank gilt meinem Freund Frederik.

Widmen möchte ich dieses Buch meinen Eltern, Gertrud und Bruno, die mich stets bedingungslos gefördert und unterstützt haben – dafür bin ich ihnen unendlich dankbar.

Inhalt

Danksagung	5
Abkürzungsverzeichnis	9
1. Einleitung	11
2. Institutionalisierte Expertise in den USA	33
3. Die OEEC und das Zeitalter der Wissenschaft	51
3.1 Die schwache internationale Bildungspolitik	53
3.2 Die Institutionalisierung der OEEC und des CSTP	57
3.3 Bildung für Produktivität.....	64
3.4 Die Bildungsprognose	68
3.5 Die naturwissenschaftlichen Könige der Globalisierung	73
3.6 Zwischenfazit: Das wissenschafts-technokratische Netzwerk	80
4. Die OECD und das Zeitalter des Development	85
4.1 Der Imperativ für Development.....	86
4.2 Von der OEEC zur OECD: Die Effekte auf das CSTP.....	95
4.3 Bildung für wirtschaftliches Wachstum.....	101
4.4 Die Bildungsplanung	112
4.5 Die ökonomischen Hohepriester des nationalen Development	125
4.6 Zwischenfazit: Das wirtschafts-technokratische Netzwerk	141

5.	Das CERI und das Zeitalter des Systems	147
5.1	Die weltweite Bildungskrise und der Trend zur Bildungsforschung.....	152
5.2	Die Institutionalisierung des CERI und des ED	159
5.3	Bildung für sozio-ökonomische Lebensqualität	170
5.4	Das Bildungsmanagement	183
5.5	Die soziologischen Advokaten der Chancengleichheit.....	197
5.6	Zwischenfazit: Das gleichheits-technokratische Netzwerk	206
6.	Fazit: Die freie Welt und der Kult der Expertise.....	211
6.1	Meilensteine auf dem Weg zur Bildungsexpertin.....	212
6.2	Die Monarchie der Evidenz	221
7.	Quellen- und Literaturverzeichnis	231
	Quellenverzeichnis.....	231
	Literaturverzeichnis	239

Abkürzungsverzeichnis

ANT	Akteur-Netzwerk-Theorie
CERI	Centre for Educational Research and Innovation
CSTP	Committee for Scientific and Technical Personnel
DAS	Directorate for Scientific Affairs
DDT	Dichloro-Diphenyl-Trichloroethan
ECF	European Cultural Foundation
ED	Education Committee
EIP	Educational Investment and Planning
EIESP	European Institute of Education and Social Policy
EPA	European Productivity Agency
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FAE	Fund for the Advancement of Education
IBE	International Bureau of Education
IEA	International Association for the Evaluation of Educational Achievement
IIEP	International Institute for Educational Planning
INES	International Indicators and Evaluation of Educational Systems
LSE	London School of Economics
MIT	Massachusetts Institute of Technology
MRP	Mediterranean Regional Project
NDRC	National Defense Research Committee
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NDEA	National Defense Education Act
NSF	National Science Foundation
OAS	Organisation of American States
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OEEC	Organisation for European Economic Co-operation
OR	Operations Research

OSRD	Office of Scientific Research and Development
OSTP	Office for Scientific and Technical Personnel
PISA	Programme for International Student Assessment
RAF	Royal Air Force
RAND	Research AND Development
R&D	Research & Development
UdSSR	Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

1. Einleitung

Seit der ersten Veröffentlichung der PISA-Resultate im Jahr 2001 warten Staaten weltweit im Dreijahresturnus auf das geradezu unumstößliche Urteil, ob ihre Bildungspolitik reüssiert, um wie viel besser oder schlechter sich ihre Schulabgängerinnen und Schulabgänger im internationalen Vergleich präsentieren bzw. inwieweit ihre Jugendlichen „ihr Wissen auf reale Lebenssituation anwenden können“ und für eine „volle Partizipation in der Gesellschaft gewappnet“ sind (OECD, 2015a).¹ Über diese existenziellen Fragen einer erfolgreichen Lebensbewältigung und der gesellschaftlichen Integration soll das *Programme for International Student Assessment* (PISA) gemäß seiner Initiatorin und Herausgeberin, der *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD), Auskunft geben.² Die alarmierenden Reaktionen der *PISA-schockierten* Staaten zeigen, dass die Aussagekraft der international standardisierten Datensätze anerkannt sowie die Rolle der OECD, einer internationalen, vornehmlich wirtschaftspolitischen Regierungsorganisation, als Bildungsexpertin akzeptiert wird (Knodel, Martens, Olano & Popp, 2010; Bloem, 2016).

PISA stellt nur die Speerspitze einer neuen internationalen, institutionalisierten und professionalisierten Bildungsexpertise dar. In der erziehungswissenschaftlichen Forschung wird die Entstehung eines „europäischen Raumes der Bildungspolitik“ (Grek & Lawn, 2009) oder gar „eines globalen bildungspolitischen Feldes“ (Lingard, Shaun & Taylor, 2005, S. 759) beschrieben. Bevölkert wird dieser Raum von einem gleichsam neu entstandenen Personal – den sogenannten „Politik-Eliten“ (Lawn & Lingard, 2002, S. 290) oder den „Weltbildungsmanagern“ (Resnik, 2006, S. 174). Diese verfügen wiederum über eine bestimmte „Weltbildungsgrammatik“ (vgl. Fuchs & Lüth, 2008, S. 2) und sprechen eine eigene „globale Bildungssprache“ (Resnik, 2008, S. 39). Ihre Sprache weist – wie im Falle PISAs – eine numerische Prägung auf, speist sich aus standardisierten Tests und Indikatoren, auf deren Basis Evidenzen für vermeintlich universal gültige „best practices“ generiert werden (Kamens & McNeely, 2009, S. 11). Kurz, wie Antonio Nóvoa im Jahr 2000 festhält: „We are faced with a strange ‚worldwide bible‘

1 Es handelt sich hier um Übersetzungen aus dem Englischen. Einzelne Wörter sowie Satzsegmente in englischer Originalsprache werden im Folgenden für einen leichteren Lesefluss ins Deutsche übersetzt.

2 Die OECD stellt PISA auf ihrer Internetseite folgendermaßen vor: „The tests are designed to assess to what extent students at the end of compulsory education, can apply their knowledge to real-life situations and be equipped for full participation in society“ (OECD, 2015a). Die zweistündigen Tests finden seit dem Jahr 2000 alle drei Jahre statt.

whose vocabulary of unknown origin, is on the tip of every tongue“ (Nóvoa, 2000, S. 135).

Die Entstehungspfade dieser globalen Bildungssprache und insbesondere der Weltbildungsmanager, die eine internationale und professionalisierte Bildungsexpertise konstituieren und institutionalisieren, sind auch fünfzehn Jahre nach Nóvoas Feststellung nur spärlich erforscht. Diesem Desiderat widmet sich die vorliegende Studie. Im Zentrum stehen die historisch und kulturell kodierten Netzwerke und Denkstile – „styles of reasoning“ (Hacking, 1992) –, welche die internationalen Experten, ihre institutionellen Plattformen, ihre universelle Sprache sowie ihre spezifische Forschung in einem interdependenten Prozess ermöglichten, legitimierten und formten. Dies wird anhand der Entstehung der Bildungsexpertise der OECD – einem hegemonialen institutionellen Knotenpunkt der internationalen Experten – rekonstruiert und dabei die Frage fokussiert: Wie, d.h. durch welche Denkstile und Netzwerke wurde die OECD zu einer internationalen Bildungsexpertin?

Da in gegenwärtigen Forschungsarbeiten zur Entstehung der internationalen Bildungsexpertise im Allgemeinen sowie hinsichtlich der OECD im Speziellen mehrheitlich der Fall des Eisernen Vorhangs als Referenzpunkt dominiert (vgl. Kap. 1.5), werden die formenden Kräfte, die sich während des Kalten Krieges zentralisieren und materialisieren, weiträumig unterschätzt, wenn nicht gar übersehen. Zweifelsohne wird die internationale Bildungsexpertise erst ab den 1990er-Jahren salient, doch ihre strukturellen Voraussetzungen sowie ihre universelle Rationalität, so die übergreifende These, werden wesentlich in den späten 1950er- und 1960er-Jahren vor dem Hintergrund des Kalten Krieges geformt und geprägt.³

Während des Kalten Krieges etablierte sich angesichts des Traumas des Zweiten Weltkrieges, unter den Vorzeichen einer beständig drohenden nuklearen Eskalation und einer zunehmend komplexer erscheinenden Welt⁴ eine „Kultur der Kontrolle“ (Tanner, 2008, S. 377; Hagner & Hörl, 2008, S. 9; Rudloff, 2003). Das Mittel und die Legitimation für diese Kontrolle wurden in der wissenschaftlichen Planung gefunden. Genährt durch ihre Erfolge während des Zweiten Weltkrieges wurde Wissenschaft geradezu zu einer heilsbringenden Größe für gesellschaftliche Probleme jeglicher Art

3 Mit dieser Annahme wird keine lineare Entwicklung von den 1960er- bis in die 1990er-Jahre suggeriert, sondern es wird angenommen, dass in diesem Zeitraum wesentliche institutionelle Grundsteine der internationalen Bildungsexpertise gelegt werden. Die Hintergründe dieser Fundamente bilden einen wegweisenden Schlüssel für das Verständnis, wie diese Form der Expertise im Umfeld der historischen und kulturellen Kontexte der 1990er-Jahre dominant werden konnte.

4 Dazu trugen nicht zuletzt das starke Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum sowie der schnelle technologische Wandel bei (Rudloff, 2003).

stilisiert, ungeachtet ihrer nationalen, regionalen oder lokalen Voraussetzungen (vgl. Greiner, 2011). Dieses umfassende Vertrauen in die Wissenschaft ließ technokratische Visionen erstarken, die sich durch die Hybris charakterisieren, sozialen Wandel und damit die soziale Welt mittels wissenschaftlicher Methoden kontrollieren und planen zu können. Gesellschaften funktionieren in dieser Logik nach Naturgesetzen, wodurch ein Abstrahieren von jeglichen Kontexten unproblematisch scheint und eine Sprache der Zahlen für ihre Beschreibung verwendet werden kann. Die wissenschaftlich erzeugten Resultate werden als objektiv verstanden. Politik stellt in dieser Logik mehr ein unnötiges Hindernis als eine Lösung dar (Fischer, 1990), und sie wird zu einer ausführenden Größe degradiert (Bloem, 2016, S. 73): „The technocratic challenge is rooted much more in a way of thinking than in a specific set of political activities. This way of thinking, or ‚technocratic consciousness‘, rests on a set of beliefs about how the world works, a conception of the way it should work, and a set of tactics for changing it“ (Fischer, 1990, S. 41). Die auf diesem technokratischen Denkstil basierende Expertise zeigt sich eher hochgradig normativ als wissenschaftlich. In diesem Sinne bemerkt Bernd Greiner hinsichtlich der wissenschaftlichen Politikberatung der 1960er-Jahre: „man jonglierte mit einem Set ungeprüfter Annahmen, die noch nie einen Praxistest bestanden hatten und trotzdem eine belastungsfähige Grundlage der Zukunft abgeben sollten“ (Greiner, 2011, S. 16). Die Glaubenssätze schlugen sich unter anderem in der Annahme nieder, gesellschaftliche Herausforderungen mittels Bildung bzw. Bildungsreformen lösen zu können. Der Reflex, gesellschaftliche Probleme als pädagogische zu begreifen und sie durch entsprechende Interventionen im Bildungssystem kontrollieren zu können, wird in der erziehungswissenschaftlichen Theorie mit dem Konzept der *Pädagogisierung* („Educationalization“) erfasst (Smeyers & Depaepe, 2008; Labaree, 2008; Tröhler, 2011a; Tröhler, 2008). Sie gilt als paradigmatisch für die Moderne (Smeyers & Depaepe, 2008, S. 2) und führt in der Konsequenz dazu, substanzielle sozialpolitische Reformen zu hemmen (Labaree, 2008) und die Probleme des Bildungswesens stets durch die Brille gesellschaftlicher Herausforderungen zu definieren. Die technokratische Hybris, gesellschaftliche Prozesse kontrollieren und steuern zu können, stellte eine optimale Passung mit dem Reflex der Pädagogisierung dar.

Im Zeitraum zwischen den späten 1950er- und den 1970er-Jahren konnten sich vor dem Hintergrund der kaltkriegserischen Kontrollkultur, so die These dieser Untersuchung, unterschiedliche technokratisch-pädagogisierende Netzwerke entfalten. Durch das Zusammenspiel dieser Netzwerke und ihrer Denkstile, so wird ferner argumentiert, wurde eine internationale, außer-universitäre Bildungsforschungskultur etabliert und verbreitet, welche, die Welt als Labor konzipierend, in Formen des *social engineering* mündete. Diese Forschung orientierte sich an genau definierten Zielen, bediente sich einer quantifizierenden, abstrahierenden und universalistischen Sprache der

Zahlen, deren Epistemologie unter anderem aus der militärischen Kriegsforschung stammte. Die Stärke und damit die Durchschlagskraft der pädagogisierenden Technokraten lag nicht zuletzt darin, dass Akteure mit gänzlich unterschiedlichen Zielsetzungen zu einflussreichen Netzwerken verbunden werden konnten, die in der OECD den passenden institutionellen Anknüpfungspunkt fanden, um ihren technokratischen Denkstilen Ausdruck und eine substanzielle Form zu verleihen, und so ihre Existenz zu festigen sowie ihre Ausdehnung zu autorisieren. Die USA wirkten dabei als Vorreiter und – auf staatlicher sowie privater Ebene – als zentraler Katalysator, halfen ihnen doch die technokratischen Konzepte und ihre Planungsaspirationen die wirtschaftlichen und militärischen Allianzen der *freien Welt* zu sichern.

Die vorliegende Studie zeigt, dass Internationalisierungs-Phänomene wie PISA eine entscheidende Vorgeschichte haben, die in den gegenwärtigen – sich rund um wenig differenzierte Schlagwörter wie *Globalisierung* und *Weltkultur* formierenden – Erklärungen tendenziell ignoriert wird. Es wird rekonstruiert, wie eine zwischen Forschung und Politik oszillierende Bildungsexpertise entstanden ist und neben den Universitäten eine neue, internationale und institutionalisierte Plattform der Wissens- bzw. Informationsproduktion erschaffen wurde. In den folgenden sechs Abschnitten werden die Grundlagen der Studie erläutert: Erstens wird das Verständnis von internationalen Bildungsexperten als Ausdruck von Denkstilen und Netzwerken ausgeführt. Zweitens stehen die OECD als zentraler Untersuchungsgegenstand und die Nebenfragestellungen der Studie im Zentrum. Drittens werden die einzelnen Analyseeinheiten präsentiert und darauffolgend die Quellen vorgestellt. Nach einem Überblick über die gegenwärtige Forschung folgt ein Abriss zum Aufbau des Buches.

Akteure als Produkte von Denkstilen und Netzwerken

Die gegenwärtig prominentesten Theorien, die Existenz einer internationalen Bildungsexpertise zu erfassen, sind einerseits Globalisierungsansätze und andererseits Weltgesellschaftsmodelle (Fuchs & Lüth, 2008). Während erstere einen funktionalistischen und rationalen Zugang aufweisen, zeigen letztere eine deterministische theoretische Verankerung. Beide Theorien haben Lücken, die durch die Akteur-Netzwerk-Theorie (ANT) ausgefüllt werden können. Die verschiedenen Ansätze werden im Folgenden skizziert und diskutiert.

Funktionalistische Theorien setzen die Globalisierung, insbesondere die Wirkung der globalen Märkte und der neo-liberalen Governance ins Zentrum, um die sich verändernden und sich an internationalen Standards ausrichtenden bildungspolitischen Strukturen zu erklären (Martens, 2007; Grek & Lawn, 2009; Fuchs & Lüth, 2008; Resnik, 2008). Nationalstaaten werden als rational und strategisch agierende Akteure aufgefasst, die ihre Bildungs-

systeme dem eisernen und alternativlosen Gesetz der Globalisierung anpassen, um im internationalen Wettbewerb mithalten zu können und damit ihre Existenz zu sichern. Diese Theorien stoßen an ihre Grenzen, wenn sich Nationalstaaten, um auf das Beispiel von PISA zurückzugreifen, in einer funktionalistischen Rationalität geradezu willentlich der internationalen Schmach und Kritik aussetzen (Jakobi & Martens, 2007).

Auf die Lücken des funktionalistischen Ansatzes wurde unter anderem mit dem soziologischen Neo-Institutionalismus reagiert, der insbesondere an der Universität Stanford entwickelt und durch den Soziologen John W. Meyer geprägt wurde. Dieser Zugang begreift individuelle sowie kollektive Akteure auf einer formalen Ebene als durch die sie umgebenden Umwelten determiniert. Diese Umwelten bestehen aus institutionalisierten sozialen und kulturellen Erwartungen, die Interdependenzen definieren und sozialen Einheiten Bedeutung bzw. überhaupt einen ontologischen Status verleihen (Meyer, Boli & Thomas, 2005, S. 29). Sie geben die Ziele vor und definieren gleichzeitig die angemessenen Mittel, wie diese zu erreichen sind (Meyer & Rowan, 1977, S. 340-344). Akteure sind bestrebt, dass ihre formalen Strukturen diesen Erwartungen entsprechen, um sich als rational zu präsentieren und sich Legitimität und Ressourcen zu verschaffen. Teilen Akteure dieselbe Umwelt, tendieren ihre formalen Strukturen zunehmend zur Isomorphie. Im aus dem soziologischen Neo-Institutionalismus entwickelten World-Polity-Ansatz, einem der prominentesten Erklärungsansätze, um das Phänomen der internationalen Bildungsexpertise zu erfassen (Schriewer, 2012; Fuchs & Lüth, 2008), wird das Isomorphiekonzept auf eine globale Ebene ausgedehnt. Die Vertreter dieses Ansatzes sehen Nationalstaaten als von einer Weltkultur westlicher Prägung umgeben, die einerseits deren Existenz legitimiert, sie jedoch andererseits dazu drängt, ihre organisationalen Formen nach den weltkulturell dominanten Prinzipien und Modellen auszurichten, wodurch sie zumindest auf einer formalen Ebene zunehmend isomorph werden (Meyer, Boli, Thomas & Ramirez, 2005).

Während die Autoren aus einer Makroperspektive zwar erfolgreich weltweite Ähnlichkeiten zusammentragen, schweigt die Theorie jedoch über die Genese dieser Weltkultur (Carney, Rappleye & Silova, 2012). Abgesehen von einem undifferenzierten Versuch, den Ursprung der Weltkultur in transnationalen Strukturen der westlichen Kirche „um 1500“ zu verorten (Meyer, Boli & Thomas, 2005, S. 38), bemerken die Autoren einzig, dass sie sich in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts immer stärker verdichtet, angetrieben durch das zahlreiche Aufkommen und die Ausdehnung internationaler Organisationen (Meyer & Ramirez, 2005, S. 216-233). Diese werden als die Verkörperung der virtuellen Weltkultur verstanden und agieren somit als ihre Diffusionsagenten (Drori & Krücken, 2009, S. 17). Die Präsenz internationaler Organisationen fasst Meyer folgendermaßen zusammen: „It is an industry that almost entirely rests on universalized scientific and professional

assumptions, so its output can, in principle, be used everywhere and by all actors“ (Meyer, 2009, S. 163).

Wie bzw. durch welche Faktoren, Motive und Argumentationen internationale Organisationen in diese Position der Verbreitung einer universellen Expertise rückten oder gerückt wurden, bleibt allerdings eine weitere Leerstelle der Theorie. Sie scheint aufgrund ihres tendenziell rigiden Determinismus unfähig, Aushandlungsprozesse und damit Wandel zu beschreiben. Ansätze, Veränderungen einzubeziehen, zeigt die Theorie im Konzept der „losen Kopplung“, das besagt, dass die Isomorphie einzig auf einer formalen Ebene greift und sich die tatsächliche Umsetzung durchaus unterscheiden könne (Meyer & Rowan, 1977, S. 343-359). Diese dichotome Konstitution von Struktur und Handlung tendiert allerdings dazu, die Verzahnung mit differierenden „kulturellen Bedeutungswelten“ (Schriewer, 2007b) zu unterschätzen sowie die Interaktion zwischen den beiden Größen zu simplifizieren, indem weder Macht- noch Interessenkonstellationen und -konflikte erfasst werden (Carney, Rappleye & Silova, 2012, S. 381). Dies versperrt tendenziell den Blick auf eine differenzierte und nuancierte Geschichte der internationalen Bildungsexpertise.

Die Nuancen und Schattierungen, d.h. die Aushandlungen, Interaktionen, Strategien und Konflikte sollen in der vorliegenden Untersuchung sichtbar gemacht werden. Dafür lehnt sich die Untersuchung an die Konzeptualisierung von Akteuren der Akteur-Netzwerk-Theorie (ANT) an, wie sie vor allem durch Bruno Latour geprägt wurde. Entgegen strukturalistischen Netzwerktheorien (vgl. Bartholome, 2012, S. 33) ist die ANT eine performative Theorie, deren Konzeptualisierung es erlaubt, Dynamiken einzufangen anstatt stabile Netzwerkstrukturen vorauszusetzen. Akteure sind gemäß der ANT aktiv schaffend: „Die Hauptlehre der ANT lautet, dass die Akteure selbst alles machen, einschließlich ihres eigenen Rahmens, ihrer eigenen Theorien, ihrer eigenen Kontexte, ihrer eigenen Metaphysiken, sogar ihrer eigenen Ontologien“ (Latour, 2010, S. 253). Diese Kontexte und Rahmen werden durch das Herstellen von Verbindungen zwischen Elementen, durch sogenannte „Assoziationen“ (Latour, 2010, S. 268) geschaffen. Diese Assoziationen werden zwischen kollektiven Akteuren, wie internationalen Organisationen, zwischen Individuen oder zwischen den beiden erstgenannten und nicht-menschlichen Elementen (Objekten) hergestellt. Dadurch können auch letztere den Status eines Akteurs annehmen. „According to actor network theory an actor is any element that bends space around itself, makes other elements dependent on it, and translates its will into a language of its own (Resnik, 2006, S. 178).

Vor diesem Hintergrund entsteht Macht, indem Akteure andere Akteure dazu bewegen, Verbindungen mit ihnen herzustellen und dadurch ihre Interessen abzugleichen. Mittels dieser „Interaktionen, Transaktionen, Aushandlungen und Vermittlungen zwischen menschlichen und nicht-menschlichen

Akteuren“ entstehen Netzwerke (Belliger & Krieger, 2006, S. 38). Obwohl diese durch die Akteure aktiv geformt werden, bilden sie gleichsam deren Handlungsquell und determinieren sie zu einem bestimmten Grad: „Akteur ist, wer von vielen anderen zum Handeln gebracht wird“ (Latour, 2010, S. 81). Akteure können vor diesem Hintergrund – und dies ist für die vorliegende Untersuchung zentral – als relationale, interdependente Größen interpretiert werden, die jedoch nicht von einer steten, stabilen Struktur einer „anderen Welt“ (Latour, 2010, S. 117) determiniert werden. Die ANT ist eine Theorie der Performanz und der Übersetzung, Strukturen sind nie stabil, sondern sie werden stets geschaffen, indem sie durch die Akteure interpretiert und durch das stete Schaffen neuer Assoziationen aktualisiert werden. Das Erstellen dieser neuen Verbindungen zwischen Elementen hinterlässt „Spuren“ (Latour, 2010, S. 21), durch deren Zusammentragen die verschiedenen Bezugsrahmen bzw. Netzwerke, die die Akteure in einem interdependenten Prozess erzeugen und letztlich definieren, sichtbar werden. Insgesamt kann aus der ANT geschlossen werden, dass Akteure durch ihre aktiv geformten Netzwerke graduell determiniert werden.

Die ANT schafft mit ihrer interaktiven, prozessorientierten und gleichzeitig relationalen Herangehensweise eine Alternative zu vornehmlich deterministischen sowie funktionalistischen Theorien. Indem deterministische Ansätze Akteure meist zu Platzhaltern, nahezu passiven Marionetten degradieren, sind sie unfähig, Dynamiken einzufangen und drohen das Untersuchungsobjekt einzufrieren, anstatt seine Bewegungen nachzuvollziehen. Die ANT betont zwar, dass die Akteure gegenüber ihren Kontexten und Netzwerken nicht blind sind und durchaus interessengeleitet handeln, doch entzieht sie sich aufgrund des Verständnisses der relativen, interdependenten Existenz der Akteure zu anderen Akteuren bzw. zu den Netzwerken insgesamt einem rigiden Funktionalismus und kann dessen Schwäche von nicht rational handelnden Akteuren interpretieren.

Basierend auf diesen Überlegungen werden internationale Bildungsexperten im Folgenden als Akteure verstanden, deren Emergenz Produkt und Ausdruck von sich aktiv formenden, kontinuierlich aktualisierenden Netzwerken darstellt. Diese Netzwerke generieren eigene Epistemologien, die ihren Akteuren Sinn, Rationalität und Legitimität oder eben einen ontologischen Status verleihen. Sie generieren „eigene Welten“ (Latour, 2010, S. 44), die mit Ian Hacking auch als eigene „styles of reasoning“ interpretiert werden können. Diskurse werden nach Hacking (1992) nicht als funktionale, überzeitliche Wahrheiten verstanden, sondern als ein „historisches und kollektives Produkt“ (ebd., S. 4), das aus ganz bestimmten historisch und kulturell codierten „styles of reasoning“ resultiert: „Each style has become what we think of as a rather timeless canon of objectivity, a standard or model of what it is to be reasonable“ (ebd., S. 10). Um diese Codes oder Denkstile zu verstehen, soll in dieser Studie „den Akteuren gefolgt“ (Latour, 2010, S. 28)

werden. Ihre Beziehungen, Assoziationen, Aussagen und Handlungen werden zueinander in Bezug gesetzt, um die Netzwerke und Denkstile, die eine internationale Bildungsexpertise hervorbrachten, sichtbar zu machen.

Entgegen der ANT werden Akteure jedoch nicht lediglich relational zu den einzelnen Elementen des Netzwerkes verstanden, sondern auch zu ihrem institutionellen Handlungskontext, den die ANT vernachlässigt. Sie nivelliert, indem sie alle Akteure auf dieselbe Ebene setzt und ignoriert dabei, dass deren Handeln stets auch durch institutionelle Faktoren geprägt wird. Daher schließt die Untersuchung neben der ANT an den akteurzentrierten Institutionalismus an, wie er von Mayntz und Scharpf (1995) vertreten wird. Gemäß diesen Autoren bilden institutionelle Faktoren nicht einen determinierenden, sondern „vielmehr einen – stimulierenden, ermöglichenden oder auch restringierenden – Handlungskontext“ (Mayntz & Scharpf, 1995, S. 43). Diese institutionellen Kontexte konzipieren die Autoren – im Gegensatz zum weiten, kulturellen und tendenziell determinierenden Institutionen-Begriff des Neo-Institutionalismus – als „Regelungsfelder“ (ebd., S. 44), die sich insbesondere an formalen Strukturen orientieren, wie sie kooperative Akteure prägen (ebd., S. 48). Durch diese Einengung auf formale Regelungsaspekte droht jedoch der weitere Kontext aus dem Blickfeld zu geraten, der beeinflusst, wie diese institutionellen Regelungen durch die Akteure interpretiert und welche handlungsleitend oder eben ignoriert werden. Diese Verengung wird in der Untersuchung umgangen, da die einzelnen Akteure zusammen mit ihren Regelungsfeldern in Bezug zu einem umfassenden Netzwerk verstanden werden. Mithilfe dieser Kombination können die interpretations- und handlungsleitenden Kontexte berücksichtigt werden, ohne die unterschiedlichen Voraussetzungen einzelner Elemente des Netzwerkes einzuebnen.

Die OECD als Knotenpunkt der Netzwerke

Der Einfluss von Experten bei der Entwicklung staatlicher Bildungssysteme ist keineswegs ein neues Phänomen. Laut dem Bildungshistoriker Heinz-Elmar Tenorth, der sich mit der Rolle der politikberatenden Experten in Deutschland auseinandersetzt, stellt die Allianz von Staat und Experten sogar ein konstitutives Element des sich seit dem ausgehenden 18. Jahrhundert herausbildenden modernen Bildungswesens dar (Tenorth, 2012, S. 809). Expertise als Politikberatung stellt dabei keine fixe oder fest institutionalisierte Größe, sondern ein fluktuierendes Gebilde dar, das auf einer Ad-hoc-Basis mit Vertretern unterschiedlicher wissenschaftlicher Disziplinen, Professionen oder mit Verwaltungspersonal besetzt wird. Diesen Beobachtungen folgend definiert Tenorth in einer neueren Publikation Bildungsexperten als nicht „*qua* Status“ bestimmt, sondern sieht ihre Expertenfunktion als eine sich in einem „historisch-gesellschaftlichen Prozess“ herausbildende Autoritätszuschreibung (Tenorth, 2014, S. 142). Während diese Definition durchaus

für gegenwärtige Formen der Expertise gilt, zeigt sich in der wissenschaftlichen Politikberatung mit dem Auftreten einer internationalen Regierungsorganisation, wie der OECD, eine neue Ausformung von Expertise. Diese formiert sich auf einer internationalen Ebene und wird nicht mehr ad hoc einberufen, sondern ist gekennzeichnet durch einen permanenten, institutionalisierten und damit einhergehend professionalisierten Charakter. In diesem Prozess entstand ein außer-universitärer Wissenschaftsbetrieb, der, wie Fazal Rizvi und Bob Lingard bemerken, nicht die Forschung als eine „analysis of“, sondern ihren politischen Nutzen und ihre Anwendung, d.h. eine „analysis for“ in den Vordergrund stellte (Rizvi & Lingard, 2010, S. 45). Damit wurden Wissenschaft und Politik engmaschig miteinander verknüpft. Unter Expertise wird daher im Folgenden – im Unterschied zu einer ad hoc einberufenen wissenschaftlichen oder auf Routine- und Erfahrungswissen aufbauenden Expertenfunktion (Stehr & Grundmann, 2010, S. 9) – eine permanente, d.h. institutionalisierte und professionalisierte Verschränkung von Politik und Wissenschaft verstanden.

Genauso wie eine politikberatende Expertise (auf einer Ad-hoc-Basis) kein neues Phänomen darstellt, ist auch die internationale Ausrichtung der Bildungspolitik kein genuin neuer Vorgang. Internationale Verweise und Vergleiche waren bereits in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts gang und gäbe (Gonon, 1998) und verstärkten sich im Zuge der ersten Weltausstellungen. Im Verlauf des 20. Jahrhunderts erhielten diese transnationalen Netzwerke mittels internationaler Organisationen einen professionalisierten und formalisierten Charakter (Fuchs, 2007a und 2007c). Dies war eine einschneidende Veränderung, insofern mit ihnen dritte Instanzen entstanden waren, welche die Netzwerke und ihre weitere Entwicklung formten und prägten (Rizvi & Lingard, 2010) und damit das wohl behütete nationalstaatliche Hoheitsrecht in Bildungsfragen ins Wanken brachten (Martens & Wolf, 2009).

Der OECD wird in der internationalen Bildungspolitik eine hegemoniale Position zugeschrieben (Rubenson, 2008; Lawn, 2013; Droux & Hofstetter, 2014) – und dies, obwohl sie über kein Mandat im Bildungsbereich verfügt. Die hauptsächlich wirtschaftspolitisch orientierte Organisation ging im Jahr 1961 aus der *Organisation for European Economic Co-operation* (OEEC) hervor. Die OEEC wurde 1948 im Rahmen des Marshallplans gegründet. Mittlerweile gilt ihre Nachfolgerin, die OECD, trotz mangelnden exekutiven sowie legislativen Instrumenten als eine der bedeutendsten internationalen Organisationen (Porter & Webb, 2008, S. 43). Initiiert mit dem Auftrag, das wirtschaftliche Wachstum ihrer Mitgliedstaaten voranzutreiben, vereinnahmt die Organisation heute signifikante Politikfelder von Wirtschafts-, Umwelt-,

Landwirtschafts- über Bildungspolitik und beansprucht quasi „Universalzuständigkeit“ (Leibfried & Martens, 2008, S. 6).⁵ Bereits die OEEC begann sich im Jahr 1957 mit bildungspolitischen Fragen auseinanderzusetzen. Aus diesen Vorstößen resultierte 1958 das *Committee for Scientific and Technical Personnel* (CSTP), das sich hauptsächlich mit Bildungspolitik beschäftigte. Rund eine Dekade später, 1968, institutionalisierte ihre Nachfolgerin, die OECD, mithilfe einer Finanzierung der Ford-Stiftung das *Centre for Educational Research and Innovation* (CERI), das ab 1970 nahezu vollumfänglich von den Mitgliedstaaten getragen und ab 1972 von fast allen Mitgliedern finanziert wurde.⁶ Die Institutionalisierung des CERI stellte einen Meilenstein dar, da die internationale, Politik und Wissenschaft verschränkende Bildungsexpertise mit seiner Gründung einen substanziellen, institutionalisierten Charakter erhielt und sich dadurch stärker festigen und weiter verbreiten konnte.

Das CERI stellt eine – ausnehmend erfolgreiche – der zahlreichen Ausdehnungen der OECD in nicht genuin wirtschaftspolitische Bereiche dar (Mahon & McBride, 2008). Es avancierte zu einer entscheidenden Agentur für die Entwicklung von Bildungsindikatoren, kreierte quasi in Eigenregie PISA und oktroyierte dieses Programm den OECD-Mitgliedstaaten nahezu (Martens, 2007, S. 46; Fend, 1998, S. 231). In der Funktion, einen internationalen Vergleichsrahmen zu konstruieren, erhielt die OECD auf der Ebene der internationalen Bildungspolitik eine erhebliche Kontrolle – eine Art Monopolstellung (Rinne, Kallo & Hokka, 2004). Längst hat sie der UNESCO – der internationalen Regierungsorganisation, die im Gegensatz zur OECD mit einem Bildungsmandat ausgestattet ist – den Rang als internationales Forum für Bildungspolitik abgelassen (Mundy, 2007). Mit PISA verdrängte sie ebenso die *International Association for the Evaluation of Educational Achievement* (IEA) mit ihren international vergleichenden Schülertests aus dem Blickfeld (Rubenson, 2008, Lundgren, 2011). Die OECD verleibte sich laut Rubenson (2008, S. 244) die Funktion eines „Wissensmanagements“ ein. Gleichzeitig streicht der Autor hinsichtlich des CERI die enge Kopplung zwischen Politik und Forschung heraus.⁷ Er erhebt das CERI in den Stand einer internationalen Verwaltung, die für die Politikfragen ihrer Mitglieder

5 Sie umfasst heute 34 Mitgliedstaaten, zählt 2500 Mitarbeiter, verfügt über ein Budget von 357 Millionen Euro und publiziert durchschnittlich 250 Titel pro Jahr (OECD, 2015b), die in einem hauseigenen Verlag erscheinen.

6 Abgesehen von den USA (vgl. Kap. 5.2).

7 Die enge Verknüpfung dieses Forschungszentrums zur Politik zeigt eine Publikation aus dem Jahr 2007 mit dem Titel „Evidence in Education“ (CERI, 2007), in welcher „research“ und „policy“ im Kompositum der „evidence policy“ explizit eng verschränkt werden. Diese „evidence policy“ wird definiert als „the conscientious and explicit use of current best evidence in making decisions and choosing between policy options“ (CERI, 2007, S. 16).

die wissenschaftlich gestützten Lösungen bereitstellen würde. Jakobi und Martens gehen noch einen Schritt weiter, indem sie argumentieren, die OECD präsentiere jeweils ein bildungspolitisches Gesamtpaket, das sich aus der Problemdefinition und den entsprechenden Lösungen zusammensetzt (Jakobi & Martens, 2007). Diese Deutungshoheit der Organisation zeugt davon, dass in ihr unterschiedliche Netzwerke zusammenlaufen, die eine internationale, universelle Bildungsexpertise hervorbrachten und hervorbringen. Damit kristallisiert sich in dieser Organisation ein Knotenpunkt, dessen Aufschlüsselung zu zeigen vermag, wie dieser internationalen Bildungsexpertise ein *raison d'être* verliehen wird. Der Untersuchungszeitraum erstreckt sich von den ersten Auseinandersetzungen der OEEC – der Vorgängerorganisation der OECD – mit bildungspolitischen Fragen im Jahr 1957 bis ins Jahr 1972, als nahezu alle Mitgliedstaaten am CERI teilnahmen.

Den Akteuren folgend – die Analyseeinheiten

Um die Netzwerke zu identifizieren und ihre historischen und kulturellen Idiome zu verstehen, folgt die Untersuchung den Akteuren und lässt sie ihre „eigenen Welten entfalten“ (Latour, 2010, S. 44). Die Netzwerke werden rekonstruiert, indem die Relationen zwischen den Akteuren herausgearbeitet, die einzelnen Akteure und ihre Hintergründe fokussiert sowie ihre Assoziationen und Argumente analysiert und letztlich ihre Performanz und deren Rückwirkung auf die Netzwerke sowie die Denkstile in den Untersuchungsprozess einbezogen werden. Daraus ergeben sich folgende Nebenfragestellungen: Welche Beziehungen hatte die OECD zu anderen internationalen Regierungsorganisationen, durch welche bildungspolitischen Ambitionen und Konstellationen zwischen Bildungspolitik und -forschung zeichneten sich diese aus und durch welche Akteure wurden sie geprägt? Wie wurde Bildungspolitik und Bildungsforschung in den Aktionsradius der OECD aufgenommen? Welche Akteure auf institutioneller sowie individueller Ebene waren an diesen Prozessen beteiligt, welche wirkten initiiierend und welche agierten als finanzielle Träger? Welche Argumente, basierend auf welchen Diskursen, wurden verwendet und wie wurden Bildung und Bildungsforschung konzipiert? Welche bildungspolitischen Programme resultierten aus den entsprechenden Vorstößen und welche Rückwirkungen zeitigte die Performanz auf die Netzwerke? Welche disziplinarischen, professionellen und länderspezifischen Hintergründe wiesen die individuellen Akteure auf und welche Verbindungen und Assoziationen bestanden zwischen ihnen?

Durch die ANT wird es möglich, internationale Organisationen als eigenständige Akteure zu erfassen (Resnik, 2006, S. 178). Dies entspricht einem Anliegen der neueren Forschung, die sich mit internationalen Organisa-

tionen auseinandersetzt: Diese sollen nicht lediglich als durch ihre Mitgliedstaaten determiniert, sondern als „actors in their own right“ verstanden werden (Barnett & Finnemore, 2004, S. 12; Mayntz & Scharpf, 1995, S. 49). Internationale Organisationen seien nicht vollumfänglich durch ihre Mitgliedstaaten kontrolliert und daher nicht lediglich Katalysatoren national-staatlicher Politiken (Avant, Finnemore & Sell, 2010).⁸ Um dieser Eigenständigkeit gerecht zu werden, muss die „black box“ (Barnett & Finnemore, 2004, S. 9), die internationale Organisationen von außen darstellen, aufgeschlüsselt werden. Internationale Organisationen sind hochgradig komplexe Institutionen, sie bestehen aus verschiedenen strukturellen Schichten, etwa dem Sekretariat, den einzelnen Komitees oder den Entscheidungsorganen, und sind geprägt durch eine Vielzahl von Individuen, die tagtäglich bei ihnen ein- und ausgehen, seien es Länderrepräsentanten, die Mitarbeiter des Sekretariats oder die als Experten definierten und rekrutierten Personen. Diese verschiedenen strukturellen Schichten müssen berücksichtigt werden, sodass die folgenden Analyseeinheiten auf einer Makro-, Meso- und Mikroebene unterschieden wurden.

Die Makroebene der Untersuchung umfasst die internationalen Mitstreiter der OEEC/OECD, die sich mit bildungspolitischen Fragen auseinandersetzen. Als unmittelbarer Vorläufer steht die *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* (UNESCO), die im Jahr 1945 gegründet wurde, im Vordergrund. Die UNESCO verabschiedete im Jahr 1963 ein semiautonomes Bildungsplanungsinstitut, das *International Institute for Educational Planning* (IIEP). Dieses weist aufgrund der strukturellen Angliederung einer wissenschaftlichen Einheit an eine Regierungsorganisation Ähnlichkeiten zu den Strukturen auf, die das 1968 gegründete CERI prägten. Neben der UNESCO treten auf europäischer Ebene der 1949 etablierte Europarat und die 1958 gegründete Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) als weitere Regierungsorganisationen und damit zentrale Mitakteure der OECD auf, die sich bildungspolitischen Themen widmeten. Während die UNESCO eine globale Mitgliedschaft aufweist, setzen sich die beiden europäischen Regierungsorganisationen aus mit der OECD vergleichbaren Mitgliedstaaten zusammen – abgesehen von den transatlantischen Teilnehmern der letzteren Organisation, Kanada und den USA. Der Europarat setzt sich seit seiner Gründung mit Bildungsfragen auseinander, dagegen hegte die EWG erst ab dem Jahr 1969, und vorerst in geringem Ausmaß, bildungspolitische Ambitionen. Die Hauptforschungsfrage, die nach der Entwicklung der OECD zu einer Bildungsexpertin fragt, zielt auf ein Verständnis der instituti-

8 Selbst die traditionellerweise auf Strukturen fixierte politikwissenschaftliche Regimeforschung beginnt die Eigendynamik von internationalen Organisationen anzuerkennen (Fuchs, 2012).

onellen Verknüpfung von Politik und Wissenschaft. Internationale Vereinigungen, wie das 1925 gegründete *International Bureau of Education* (IBE), oder die *International Association for the Evaluation of Educational Achievement* (IEA), deren internationale Vergleichsstudien nach ersten Pilotversuchen im Jahr 1959 im Jahr 1964 erneut aufgenommen wurden, werden aus der Untersuchung ausgeschlossen.

Auf der Mesebene stehen die organisationalen Entwicklungen der OEEC/OECD als Gesamtes und insbesondere in Bezug auf ihre Bildungspolitik im Vordergrund. Damit sollen einerseits die Hintergründe der Entstehung der Organisation und etwaige Verschiebungen in ihren Dispositionen verfolgt werden, die den Rahmen für die einzelnen Komitees der Organisation bilden, die sich Bildungsfragen zuwandten. Bereits die Vorgängerorganisation der OECD, die OEEC verabschiedete im Jahr 1958 ein *Comittee for Scientific and Technical Personnel* (CSTP), das zwar Bildung nicht im Titel führte, jedoch, wie Forschungsarbeiten zeigen (vgl. Kap. 1.5), das Startsignal für die verstärkte Auseinandersetzung der Organisation mit Bildungsfragen darstellte. Das CSTP wurde 1970 vom *Education Committee* (ED) abgelöst. Zwei Jahre zuvor war das CERI gegründet worden, mit dessen Institutionalisierung Bildungsforschung einen ersten, allerdings zeitlich limitierten Platz in der politischen OECD erhielt, der 1970 in einen permanenten überführt wurde. Vor diesem Hintergrund der institutionellen Verankerung von Bildungspolitik und -forschung ist die Analyse des Institutionalisierungsprozesses des CERI für diese Studie wegweisend.

Aus der Zerlegung dieser kollektiven Akteure in ihre individuellen Teile, die Personen, die bei diesen Organisationen ein- und ausgehen und ihre Entwicklung prägen, ergibt sich die letzte Analyseeinheit – die Mikroebene. Sie besteht aus den individuellen Experten, Länderrepräsentanten sowie den Sekretariatsmitarbeitern. Über diese Akteure und ihre disziplinarische, professionelle sowie länderspezifische Verortung wird ein Überblick gegeben und darauf basierend werden repräsentative Personen, die evidente Schlüsselpositionen besetzten, vertieft untersucht.

Die Quellen

Die Untersuchung der drei oben angeführten Ebenen basiert auf qualitativen Inhaltsanalysen unterschiedlicher Dokumente. Aufgrund der verschiedenen Analyseeinheiten ergibt sich ein heterogenes Quellenkorpus. Die Quellen bestehen sowohl aus publizierten Dokumenten als auch aus unveröffentlichtem Material. Erstere setzen sich aus Jahres-, Konferenz- und Programmberichten, Retrospektiven sowie Autobiographien zusammen. Die nicht publizierten Dokumente umfassen Sitzungsprotokolle, Programm- und Projektbeschreibungen, organisationsintern verfasste Memoranden und Berichte

sowie Briefe, Retrospektiven und Interviews. Sie stammen aus diversen Archiven, hauptsächlich aus dem Archiv der OECD (Paris) und dem Archiv der Ford-Stiftung (New York, Sleepy Hollow).⁹ Die Dokumente der OECD und der Ford-Stiftung wurden zudem durch Quellen aus den Archiven der UNESCO, des IIEP und aus online zugänglichen Archiven¹⁰ ergänzt.

Das Korpus unterteilt sich in primäre Quellen, die während des Untersuchungszeitraums verfasst wurden, und in sekundäre, die aus Reflexionen der beteiligten Akteure über die Prozesse bestehen. Die Primärquellen der OECD wurden in einem Stufenverfahren ausgewählt. Den Ausgangspunkt der Selektion bildeten die Sitzungsprotokolle sowie die jährlichen Programmberichte des CSTP/ED und des CERI. Diese führten zu den – hinsichtlich der Institutionalisierungsprozesse – relevanten Sitzungsprotokollen des OECD-Rates, dem obersten Entscheidungsgremium der Organisation. Zudem konnten aufgrund der ersten Durchsicht der genannten Dokumente Konferenzberichte und Programme extrahiert werden, die sich explizit mit Forschung bzw. ihrer Integration in die Strukturen der Organisation auseinandersetzten. Wo dies nicht explizit ersichtlich wurde, stützte sich die Auswahl auf den Begriff *Bildungsplanung*, der wie die erste Analyse zeigte, einen engen Zusammenhang zur Wissenschaft bzw. Forschung aufwies.¹¹ Ausgeschlossen wurden die Dokumente der OECD zur Curriculums-Entwicklung des Mathematik-, Naturwissenschafts- und Biologieunterrichts. Diese orientierten sich vorerst weniger an den politischen Netzwerken und damit der Politikberatung als vielmehr direkt an den wissenschaftlichen Institutionen. Hinsichtlich der Korrespondenzen beschränkt sich die Untersuchung auf die Briefwechsel zwischen der OEEC/OECD mit der Ford-Stiftung, die als maßgebliche Sponsor des CERI agierte.

Die Primärquellen für die Analyse des internationalen Feldes wurden aufgrund von drei Kriterien ausgewählt: Erstens wurde genauso wie für die Dokumente der OECD der Begriff der Bildungsplanung als wegweisender Indikator für die Auswahl von Konferenzunterlagen und Resolutionen verwendet. Zweitens wurden Dokumente untersucht, die sich explizit mit der Etablierung neuer bildungspolitischer Einheiten oder Bildungsforschungsorgane und den Programmen innerhalb dieser Organisationen auseinandersetzten. Drittens wurden Schlüsselkonferenzen ausgewählt, auf die in der Forschungsliteratur rekurriert wird. Für den Europarat, dessen bildungspolitische Aktivitäten kaum erforscht sind, wurden außerdem von diesem selbst erstellte Übersichtsdarstellungen über die Aktivitäten verwendet.

9 Die Archivalien der Ford-Stiftung sind im Rockefeller Archive Center untergebracht.

10 Etwa durch das *European University Institute*, das *Archive of European Integration* (AEI) of the *University of Pittsburgh* sowie den Online-Archiven der internationalen Organisationen.

11 Als Hilfsmittel wurde eine von der Organisation erstellte Bibliographie von OECD-Dokumenten zur Bildungsplanung verwendet (OECD, 1983).

Die sekundären Quellen bestehen aus Rückblicken, die von den Organisationen selbst oder von der Ford-Stiftung verfasst wurden. Daneben wurden Ego-Dokumente von Personen, die in die Prozesse involviert waren, konsultiert, etwa Retrospektiven über die Vorgänge oder Autobiographien. Bei der Ford-Stiftung waren zusätzlich Transkriptionen von Interviews zugänglich, welche die Stiftung im Rahmen eines organisationsinternen Berichtes über das CERi in den 1970er-Jahren durchführte. Dazu wurden Schlüsselakteure der Gründungsphase befragt. Die Ford-Stiftung führte außerdem im Rahmen eines Oral-History-Projektes in den 1970er-Jahren umfangreiche Interviews mit Personen durch, die leitende Funktionen bei der Stiftung hatten. Die Transkripte dieser Interviews waren ebenso zugänglich.

Der Forschungsstand

Historische Studien, welche die OECD von innen beleuchten, d.h. die das Zustandekommen ihrer Komitees und Programme rekonstruieren, sind rar.¹² Dadurch wird die Sicht darauf versperrt, wie, durch wen und vor welchem historischen und kulturellen Hintergrund die Ideen generiert werden, die in der Folge weltweit verbreitet werden und deren Dechiffrierung ein unabdingbarer Bestandteil der Transferforschung ist (Cowen, 2011). Während das Bestehen einer internationalen Bildungsexpertise gemeinhin anerkannt wird und internationale Organisationen und Regierungsorganisationen, darunter insbesondere die OECD als die entsprechenden Plattformen anerkannt werden,¹³ existieren nur wenige umfassende Studien zur Genese dieser Prozesse sowie der sie antreibenden und ermöglichenden Diskurse und Akteure. Es dominieren Untersuchungen, die den Einfluss der Organisationen auf die Mitgliedstaaten und dessen Funktionsweisen, Mechanismen und Strategien fokussieren,¹⁴ sowie Studien, die zwar die Genese in den Blick nehmen, je-

12 Grundlegend ist für die OECD die Studie von Matthias Schmelzer (2016). Auf europäischer Ebene ist die Serie „Building Europe on Expertise“ und daraus insbesondere Trischler und Kohlrausch (2014) wegweisend. Hinsichtlich der Europäischen Union stellt die Untersuchung von Shore (2000) entscheidende Weichen. Für den Völkerbund ist die Studie von Fuchs (2007c) maßgebend und für die UNESCO die Analyse von Jones & Coleman (2005).

13 Für neuere Studien siehe insbesondere Lawn (2013) und Droux & Hofstetter (2014); es gehen jedoch beide Untersuchungen nicht auf die Genese der OECD-Expertise ein.

14 Siehe beispielsweise Osterwalder & Weber (2004), Jakobi und Martens (2007), Martens & Nagel & Windzio (2010), Knodel, Martens, Olano & Popp (2010), Bieber & Martens, (2011). Diese Autoren verweisen meist auf eine nationalstaatliche Überformung der globalen Agenda, wodurch hybride Formen entstehen. Diese Ergebnisse machen die Studien an die Arbeiten von Jürgen Schriewer (2007a; 2007b) sowie Steiner-Khamsi (2010) angeschlossen und unterstützen das Plädoyer von Cowen (2011), diese Prozesse stets als einen Akt des Transfers, der Übersetzung und der Transformation zu sehen.

doch erst in den 1990er-Jahren ansetzen und lediglich historische Streiflichter auf die an Institutionsgründungen reichen späten 1950er- und 1960er-Jahre werfen.

Um einen Überblick über das internationale Feld, das Zusammenspiel der Organisationen und ihre Konkurrenz zu erhalten, sind die Studien von Karen Mundy wegweisend (Mundy, 2010; 2007a; 2007b). Sie verweist darauf, dass die Bewegungen internationaler Akteure nur in der Gesamtheit ihrer Mitakteure verstanden werden können. Sie zeigt unter anderem, wie die OECD der hochgradig unterfinanzierten UNESCO heute den Rang als dem hauptsächlich internationalen Forum für Bildungspolitik abgelaufen hat. Mundys Studien konzentrieren sich allerdings darauf, wie sich Diskurse über die verschiedenen internationalen Organisationen ausbreiten, die Hintergründe der Institutionsgründungen werden nicht detailliert erläutert.

Eine der umfassendsten Studien zur OECD ist „The OECD, Globalisation and Education Policy“ (Henry, Lingard, Rizvi & Taylor, 2001). Die australische Autorengruppe sieht die OECD wie auch ihre Bildungspolitik als Produkt und Produzent des neoliberalen Globalisierungsnarrativs, das alternative Politiken im Kern erstickte. Diese Argumentation vertreten sie auch in neueren Studien (Rizvi & Lingard, 2006; Rizvi & Lingard, 2010) und sie erkennen in den 1990er-Jahren eine neue Positionierung der OECD als „actor in its own right“ (Rizvi & Lingard, 2010, S. 133). Diese Akteurschaft wird ihnen zufolge durch eine Verwissenschaftlichung der Politik geprägt,¹⁵ eine Wissenschaft allerdings, die normativen Prämissen folgen würde. Auf nationaler Ebene sei die Verbindung von Politik und Wissenschaft in den 1950er-Jahre entstanden, während sie gemäß den AutorInnen für die OECD erst im Zuge des Neoliberalismus charakteristisch wurde. Indem sich ihre Analyse neben OECD-Experteninterviews, die einen bedeutsamen Einblick in die *Maschinerie* des OECD-Sekretariats ermöglichen, vornehmlich auf Publikationen und Eigendarstellungen der Organisation ab den 1980er-Jahren bezieht, drohen sie bei der Veranschlagung dieses Wandels der OECD zu einem eigenständigen Akteur tendenziell durch die Rhetorik der Organisation geblendet zu werden.

15 Diese Verwissenschaftlichungsprozesse werden auch durch Münch (2009) sowie Hartong (2011) hervorgehoben. Im internationalen Feld würde, so Hartong (2011, S. 71) in ihrer auf Bourdieu gestützten Dissertation, „wissenschaftliches Kapital“ über „politisches Kapital“ dominieren und am Ende des 20. Jahrhunderts sei eine „datenproduzierende Expertise“ entstanden. Diese Expertise stamme insbesondere aus privaten Unternehmen, etwa aus Stiftungen oder Thinktanks, und würde die Nationalstaaten, die vornehmlich nach traditionell politischem Kapitel organisiert seien, unter Druck setzen (ebd., S. 72-73). Sie zeigt diesen Prozess der Restrukturierung nationaler Politikfelder am Beispiel von Deutschland in einer äußerst breit angelegten Studie, welche die Akteurskonstellationen in ihrem nahezu vollen internationalen, nationalen und regionalen Ausmaß erfasst und die Autorin wagt gleichzeitig den Sprung in die Schulpraxis.

Dieselbe Kritik trifft auch für die Studien von Kerstin Martens und KollegInnen zu. Diese erkennen ebenso in den 1990er-Jahren eine neue Positionierung der OECD als Akteurin, legen jedoch keine detaillierten Analysen der 1960er-, 1970er- und 1980er-Jahre vor:¹⁶ Martens (2007) stützt ihre Argumentation darauf, dass sie in den 1990er-Jahren einen „comparative turn“ feststellt, sei es durch thematisch vergleichend ausgerichtete Länder-examen oder durch die ab 1992 unter dem Titel „Education at a Glance“ publizierten, international vergleichbar gemachten Indikatoren (*International Indicators and Evaluation of Educational Systems*; INES). Aus diesen ging letztlich, in einem eigendynamischen Prozess, das heißt ohne Verlangen der OECD-Mitgliedstaaten, PISA hervor. Damit unterstreicht Martens die Vonselbstständigkeit der OECD bzw. ihre Eigenschaft als eigenständige Akteurin. Die Autorin erforscht zusammen mit Weymann (Weymann & Martens, 2005) das Zustandekommen der Indikatoren-Programme. Dabei sprengen sie das Kollektiv der OECD und beleuchten einzelne Akteure, zwar nicht individuelle Personen, aber einzelne Nationalstaaten. Sie weisen nach, dass Druck aus den USA, die mit Frankreich koalierten, zur Wiederaufnahme des Indikatorenprojektes geführt hatte, das in den 1960er-Jahren startete, zunächst allerdings zu scheitern schien und erst in den 1980er-Jahren wieder aufgenommen wurde. Martens und Wolf (2009) kommen zum selben Ergebnis und schließen daraus, dass sich die Nationalstaaten der Expertise der OECD nicht nur fügen, sondern diese auch für die eigene nationalstaatliche Bildungspolitik zu instrumentalisieren wissen.¹⁷ Den Auslöser dieser Internationalisierungsprozesse sehen Martens und Kollegen (Martens, Rusconi & Leuze, 2007) basierend auf der neo-institutionalistischen Theorie in einer sich verstärkt herausbildenden Weltkultur und dem sich in den 1990er-Jahren zunehmend liberalisierenden Markt, kurz in der Globalisierung. Zweifels-ohne wird die Rolle der OECD als bildungspolitische Agentin ab den 1990er-Jahren expliziter, sei es durch die neuen Programme, wie die Indikatoren (INES) und PISA, oder in ihrer Selbstdarstellung, doch daraus muss nicht zwangsläufig geschlossen werden, dass die Mitgliedstaaten davor eine stärker ausgeprägte Kontrolle über die Organisation besaßen.

16 Diesem Befund schließt sich auch Amaral (2011) an, der nach der „Emergenz eines internationalen Bildungsregimes?“ fragt. Bei seiner Dissertation handelt es sich allerdings nicht um eine quellengestützte historische Analyse der Genese, sondern eher um die Frage nach der Existenz internationaler Kräfte, die Amaral anhand bestehender Forschungsliteratur nachweist. Er generiert daraus ein Modell zur Erforschung von Internationalisierungsprozessen.

17 Siehe auch Martens & Leibfried (2007) und Hartong (2011).

Es existiert lediglich eine umfassende Studie zur OECD-Bildungspolitik der 1960er- und 1970er-Jahre, die von Kim im Jahr 1994 publiziert wurde.¹⁸ Die Autorin verweist detailliert auf die Aktivitäten der OECD in diesem Zeitraum und stellt einen Wandel von Bildung als Bestandteil der Kulturpolitik zu einer Integration von Bildung in die Sozialpolitik fest. Insgesamt verharret die Autorin allerdings in einem Modus der Deskription, arbeitet einzig mit den Publikationen der Organisation, und kommt daher nicht umhin, diese Prozesse lediglich im Paradigma der damals ausgeprägten Bildungsexpansion zu lesen. Eine weitere Studie, welche die dominierende Perspektive auf die 1990er-Jahre stellenweise überwindet, stellt die Dissertation von Kallo (2009) dar. Sie zeigt in überzeugender Weise, wie sich die Bildungspolitik der OEEC/OECD seit ihren Anfängen in den späten 1950er-Jahren bis zur Jahrhundertwende verändert. Genauso wie Kim fokussiert sie allerdings die Programme der Organisation und lässt die Institutionalisierungsprozesse, ihre Akteure und deren Argumentationen außen vor.

Diese Desiderate, die Prozesse der Institutionalisierung sowie die Akteure und deren Argumentationen werden teilweise in der Anthologie „PISA, Power and Policy“ von Meyer und Benavot (2013) aufgearbeitet. Kamens hält darin fest, dass PISA das Produkt einer „Pferderennen-Mentalität“ bzw. einer „Audit“-Kultur darstellen würde, deren Entstehung er gleich den oben angeführten AutorInnen in der Globalisierung sieht, die er allerdings in den 1980er-Jahren ansetzt. Die zwischenstaatlichen Vergleiche wären erst aufgrund des durch die Globalisierung induzierten Wertewandels zu einer universellen Weltkultur möglich geworden. Er stützt seine Argumentation auf eine Neuorientierung der IEA, die in den 1960er-Jahren nationale Differenzen noch akzeptiert hätte, was jedoch spätestens mit der folgenden Frage ihrer prägenden Gestalt, Torsten Husén, endete: „Why don't we test for academic achievement internationally? The world could be our laboratory“ (Husén in Kamens, 2013, S. 123).¹⁹ Dies hätte laut Kamens den Raum für ein universelles Planen und Messen geöffnet. Der Autor zieht aus dieser Entwicklung der IEA, der größten Konkurrenz zu PISA,²⁰ Rückschlüsse auf das OECD-Programm, ohne jedoch die OECD der 1960er-Jahre selbst zu untersuchen.

Diese Lücke wird durch den im selben Sammelband erschienen Artikel von Daniel Tröhler (2013b) ausgefüllt, der die bildungspolitischen Anfänge

18 Neben der Forschungsarbeit von Kim existiert außerdem eine Übersicht über die Anfänge der OECD-Bildungspolitik bis in die 1990er-Jahre. Sie wurde von einem langjährigen Mitarbeiter der OECD, George S. Papadopoulos, verfasst (Papadopoulos, 1990).

19 Siehe auch Lawn, 2013, S. 21.

20 Zu diesem spannungsreichen Verhältnis siehe Lundgren (2011). Er zeigt, wie die OECD erst mit der IEA zusammenarbeitete, in der Folge jedoch beginnt, die Studien selbst auszuführen und dafür gleichzeitig das Personal von der IEA rekrutiert.

der OECD analysiert und, sie den US-amerikanischen Entwicklungen der Bildungspolitik gegenüberstellend, argumentiert, dass unter den Vorzeichen des Kalten Krieges die universellen Ideologien und Methoden, etwa die Indikatoren, entwickelt wurden, die letztendlich für die Entstehung von PISA wegweisend waren.²¹ Er zeigt, wie die USA die Vision einer „One World“ kreierten, als deren Modell sich die Vereinigten Staaten selbst sahen und wie diese Ideologie in der OECD die Plattform für ihre Verbreitung fand.²² In einer neueren Publikation erforscht Tröhler (2014b) die wissenschaftshistorische Herkunft der evidenzbasierten Forschungsmethoden, welche die Studien der OECD charakterisieren und heute die Erziehungswissenschaft insgesamt dominieren. Der Autor erkennt hier einen Wandel von einer mechanischen Epistemologie, die die Anfänge der OECD prägte, zu einer organisch systemischen, deren Wurzeln er in der Biomedizin verortet. Tröhler dechiffriert die individuellen Akteure, die hinter den Prozessen stehen, nur vereinzelt,²³ dies stellt hingegen das Kerninteresse der Forschung von Julia Resnik (2006; 2008) dar.

Resnik zielt darauf ab, zu erforschen, wie individuelle Akteure und ihre Netzwerke in Interaktion mit internationalen Organisationen Diskurse strukturieren. Diese, so merkt sie an, würden auf internationaler Ebene schon lange vor der sogenannten Globalisierungsära, nämlich bereits in den 1950er- und 1960er-Jahren bestehen. Sie demonstriert in frappierender Weise, wie durch die stete Interaktion zwischen der OECD, der UNESCO und französischen Ministeriumsmitarbeitern, die Humankapitaltheorie und die Bildungsplanung stärker gefestigt und in der Folge als nicht mehr hinterfragte „black box“ in eigendynamischen Prozessen der internationalen Organisationen über den Globus verteilt wurden. Dadurch sei laut Resnik eine globale Bildungssprache geschaffen worden. Wie diese internationalen Organisationen überhaupt in die Position der Diffusionsagenten rückten, bleibt jedoch auch bei Resnik ein unangetastetes Feld. Selbst Gruber (2002), der die Anatomie des CERI-„Philosophie“, lässt allerdings die Entstehung dieses Akteurs im Dunkeln.

Insgesamt lässt sich daher festhalten, dass die gegenwärtige Forschung zur Entstehung der Bildungsexpertise der OECD sich vermehrt auf die Entwicklung der Programme konzentriert, sich hingegen bislang kaum mit den anfänglichen Institutionalisierungsprozessen, den sie prägenden Akteuren,

21 In seiner Monographie „Languages of Education“ zeigt Tröhler (2011a), dass diesen Methoden und Ideologien religiöse „Sprache(n)“ zugrundeliegen.

22 Diese Verbreitung sowie ihre Mechanismen bzw. die Verbindung der OECD mit den nationalstaatlichen Bürokratien führt Tröhler (2013a) im Artikel „Standardisierung nationaler Bildungspolitik“ aus.

23 Siehe Tröhler (2014a).

ihrer Argumentation und den dieser zugrunde liegenden Diskursen auseinanderetzte. Bis auf wenige Ausnahmen wurde das Akteurskollektiv dieser Organisation, bestehend aus nationalstaatlichen Delegierten, individuellen Experten und Sekretariatsmitarbeitern, nicht detailliert untersucht, und dadurch bleibt bislang im Dunklen, wer sich mit welchen Ansprüchen und Interessen in diesen Organisationen bewegt und die Inhalte und Handlungen der OEEC/OECD prägte und prägt.

Aufbau des Buches

Die aufgezeigte historische Kurzsichtigkeit der bisherigen Forschung sowie die ausbleibende Fokussierung der Institutionalisierungsprozesse und der sie formenden Denkstile und Netzwerke sollen in dieser Studie aufgearbeitet werden. Die Argumentation wird über sechs Kapitel ausgeführt: Vor dem Hintergrund der These, dass die USA die Entwicklung der OEEC/OECD zu einer Bildungsexpertin maßgeblich prägten, steht nach der Einleitung (Kap. 1) die Herausbildung einer institutionalisierten Expertise in den Vereinigten Staaten im Zentrum (Kap. 2). Die darauffolgenden drei Hauptkapitel orientieren sich an wegweisenden Institutionalisierungen innerhalb der OEEC/OECD. Erst wird die OEEC und ihr 1958 etabliertes Komitee (CSTP), das sich mit bildungspolitischen Fragen auseinandersetzte, in den Blick genommen (Kap. 3). Die Weiterentwicklung dieses Ausschusses innerhalb der 1961 gegründeten OECD steht im Vordergrund des nächsten Kapitels (Kap. 4). Nach dieser Analyse liegt der Fokus auf dem 1968 verabschiedeten CERI, mit dem Bildungsforschung permanent in die OECD integriert wurde, und das daher den entscheidenden Schlussstein der Untersuchung bildet (Kap. 5).

Die drei Hauptkapitel sind jeweils nach demselben strukturellen Muster aufgebaut: Sie umfassen die Analyse des internationalen Feldes, der Institutionalisierungsprozesse, der Diskurse und Argumentationen, der Programme und Maßnahmen sowie der prägenden Akteure und ein Zwischenfazit.²⁴ Auf

24 Die sechs Unterkapitel orientieren sich jeweils an den Analyseeinheiten: Erstens werden aus der Perspektive der Makroebene der Analyse stets die Beziehungen der OEEC/OECD zu ihren internationalen Mitstreitern, deren bildungspolitische Ambitionen, deren Verhältnis zur Bildungsforschung sowie die an diesen Prozessen beteiligten Akteure und ihre Argumentationen fokussiert. Im Anschluss daran rückt die Mesoebene ins Zentrum, d.h. die OEEC/OECD selbst wird hinsichtlich der Prozesse, der Argumente und der Performanz untersucht. Zur Klärung der Prozesse werden jeweils die institutionellen Entwicklungen der OEEC/OECD sowie ihrer bildungspolitischen Ausschüsse und ihrer Bildungsforschungseinheiten fokussiert (zweites Unterkapitel). Im dritten Unterkapitel stehen die Argumentationen bzw. Legitimationen sowie die ihnen zugrundeliegenden Diskurse und deren Implikationen für die Konzeptualisierung von Bildungspolitik und Bildungsforschung im Vordergrund, während im vierten Unterkapitel auf die performative Ebene eingegangen wird, d.h. es werden die Inhalte der Programme und die Methoden analysiert. Danach wird die

die drei Hauptkapitel folgt ein Überblick über die prägenden Denkstile und Netzwerke, die Schlussfolgerungen sowie ein Ausblick auf die OECD heute und die Forschungsdesiderate (Kap. 6).

Mikroebene in den Blick genommen, die einzelnen Akteure, ihre disziplinarischen, professionellen und länderspezifischen Hintergründe, ihre Beziehungen und Assoziationen (fünftes Unterkapitel). Es wird stets ein prägender Akteur vertieft analysiert. Jedes der drei Hauptkapitel schließt mit einem Zwischenfazit (sechstes Unterkapitel), das die herausgearbeiteten Netzwerkstränge und Denkstile zusammenfügt und diskutiert.

2. Institutionalisierte Expertise in den USA

In den Vereinigten Staaten formte sich nach dem Zweiten Weltkrieg aus der wissenschaftlichen Militärberatung eine permanente, institutionalisierte und professionalisierte Expertise. Diese wurde in Thinktanks wie der RAND Corporation institutionell verankert. Dort wurden – auf einer militärischen Epistemologie basierende – Forschungsmethoden entwickelt, die politischen Einfluss garantieren sollten. Finanziert wurden diese Prozesse nicht zuletzt durch Stiftungen wie die Ford Foundation. Infolge einer Pädagogisierung des Kalten Krieges dehnte sich dieser militärisch-akademische Komplex auch auf den Bildungsbereich aus und trieb eine zielorientierte und quantitative Bildungsforschungskultur voran, die in der Folge national sowie international verbreitet wurde. Diese Prozesse werden im Folgenden ausgeführt.

Der militärisch-akademische Komplex

Wissenschaft wurde während des Kalten Krieges weltweit geradezu zu einer natürlichen Komponente von Politik (Marklund, 2009; Greiner, 2011). Zentraler Vorreiter dieser Entwicklung waren die USA (Hahn, 2006; Steinmüller, 2000; Raphael, 1996). Der Erfolg der Alliierten im Zweiten Weltkrieg wurde vorwiegend einer Gesellschaftsgruppe zugeschrieben – den Wissenschaftlern in den Labors. In der Folge hätten sich diese das Gewand von „Superman“ übergestreift und erachteten sich nicht nur als fähig, naturwissenschaftliche Probleme zu lösen, sondern gesellschaftliche Herausforderungen jeglicher Art (Rudolph, 2002, S. 37). So schreibt etwa der *Spiegel* über die USA im Jahr 1967, dass dort Ministerien und Regierung nicht mehr auf wissenschaftliche Beratung verzichten könnten (Greiner, 2011, S. 8).

Die verstärkte Einbeziehung der Wissenschaftler als militärische Berater verkörperten die sogenannten „defense intellectuals“ (Greiner, 2011, S. 9). Waren Wissenschaft und Militär vor dem Zweiten Weltkrieg nur lose gekoppelt, wurden sie mit dem Kriegseintritt der USA enger verbunden (Pickering, 1995, S. 8). Eine zentrale Figur dieser Mobilisierung der Wissenschaft für das Militär war Vannevar Bush, den das *Time Magazine* im Jahr 1947 mit dem Titel „general of physics“ kürte und der anschließend zum „patron saint“ der amerikanischen Wissenschaft stilisiert wurde (Zachary, 1997, S. 4 und S. 3). Als Scharnierinstitution zwischen der Wissenschaft und dem Militär wurde 1940 das *National Defense Research Committee* (NDRC) gegründet, das 1941 durch das *Office of Scientific Research and Development* (OSRD) abgelöst wurde. Vannevar Bush präsierte erst das NDRC und wurde danach zum Direktor des OSRD bestimmt. In dieser Funktion war Bush, der

vormals als Ingenieur am Massachusetts Institute of Technology (MIT) Maschinen entwickelt hatte, die als Vorläufer des Computers gelten, für das *Manhattan Projekt* verantwortlich und damit maßgeblich an der Entwicklung der Atombombe beteiligt. Er agierte als zentraler wissenschaftlicher Berater von Präsident Roosevelt und wurde von diesem 1944 angefragt, einen Bericht darüber auszuarbeiten, wie das Potenzial wissenschaftlichen Wissens, das während des Krieges so gewinnbringend erarbeitet wurde, in Friedenszeiten für die zivile Gesellschaft ausgeschöpft werden könne (Tröhler, 2013a). Die Antwort von Bush wurde 1945 unter dem Titel „Science The Endless Frontier“ publiziert (Bush, 1945) und kann laut seinem Biographen G. Pascal Zachary als Versuch gelesen werden, die Position der Wissenschaft zu stärken sowie die Rolle von Experten in einer Demokratie langfristig zu verändern (Zachary, 1997, S. 218-237).

Die Legitimation für die eminente Position der Wissenschaft stellte Bush in seinem Bericht durch eine zweifach kausale Verbindung her: Wissenschaft sei das Fundament aller Technologie, die wiederum die Basis für jeglichen menschlichen Fortschritt, sowohl in ökonomischer als auch in sozialer Hinsicht, darstelle: „our health, prosperity, and security as a nation in the modern world“ (Bush, 1945) würden in Friedenszeiten oder im Krieg vom wissenschaftlichen Fortschritt abhängen. Er veranschaulichte diese Annahmen, indem er den Erfolg der Alliierten im Zweiten Weltkrieg auf die überlegenen Technologien und damit auf eine überlegene Wissenschaft zurückführte. Bush votierte in seinem Bericht für die Institutionalisierung einer *National Science Foundation* (NSF), die allerdings vom Militär unabhängig sein sollte. Neben der monetären Wissenschaftsförderung durch die NSF schlug Bush gleichzeitig vor, der Regierung wissenschaftliche Expertise zur Seite zu stellen. Diese Experten sollte den angenommenen Kausalitätszirkel – je mehr Wissenschaft, desto besser die Technologie, umso größer die wirtschaftliche Produktivität und der soziale Fortschritt – kontrollieren und garantieren. Bushs Biograph Zachary fasst dies pointiert: „While not quite espousing a scientocracy, Bush envisioned a technologically advanced America governed by the masters of science and technology“ (Zachary, 1997, S. 224). Diese „Meister“ der Wissenschaft und Technologie sollten zwar vermehrt durch die US-amerikanische Regierung finanziert werden, doch in der Form einer unabhängigen „scientific community“, die ungeachtet politischer Ränkespiele agieren konnte (hier Porter, 1995; S. 218; Solovey, 2013, S. 23). Vannevar Bushs skeptische Haltung gegenüber der Politik – vielleicht sogar Politikverdrossenheit – wird in einer Begegnung mit dem Direktor des *British Central*

Scientific Office in Washington,²⁵ Alexander King, offenbar. King, der später einer der zentralen Katalysatoren für die Wissenschaftspolitik der OEEC sowie der OECD werden sollte (vgl. Kap. 3), beschreibt sein erstes Treffen mit dem „general of physics“ in seiner Autobiographie mit den folgenden Zeilen:

„On our first meeting, I sat opposite him at his large desk. He asked me to turn round and look at the wall behind me, where there was a black-framed mock heraldic coat of arms with a re-tort superimposed on a benzene ring, with a scroll beneath, with the words *illigitimus non carborundum*. He explained that he had to spend too much time talking to senators, congressmen and other pretentious people, and the emblem comforted him. It reminded him, ‚don’t let the bastards wear you down‘“ (King, 2006, S. 132).

Bush reüssierte – zwar erst im zweiten Anlauf – mit der Einrichtung der NSF: Roosevelts Nachfolger Harry S. Truman unterschrieb im Jahr 1950 das erste nationale Gesetz für eine bundesstaatliche Forschungsförderung in den USA (Solovey, 2013). Die NSF agierte allerdings nicht als alleiniger Sponsor der Wissenschaft. Entgegen Bushs Ansinnen blieb auch das Verteidigungsministerium ein steter Sponsor der Wissenschaften und der militärisch-industriell-akademische Komplex wurde in seiner Gänze etabliert (Leslie, 1993; Solovey, 2013). Inbegriff dieser „Trias der Macht“ bzw. der „Power Elite“ (Blum, 1991, S. 10) war kein anderer als Bush selbst. Er war nicht nur Besitzer eines Verteidigungsunternehmens, sondern auch Präsident der zivilen *Carnegie Institution* in Washington und gleichzeitig als Direktor des OSRD Inhaber eines exekutiven Amtes (Lowen, 2011, S. 31; Zachary, 1997, S. 224).

Ab Ende der 1940er-Jahre schürte die zunehmend ins Wanken geratene Selbstverständlichkeit der US-amerikanischen Superiorität²⁶ – etwa durch den Verlust des Atombomben-Monopols 1949 oder die 1953 erfolgreich detonierte Wasserstoffbombe der Sowjetunion – sowie der Koreakrieg (1950-1953) das Bedürfnis nach besserer Technologie. Die Regierung investierte verstärkt in die wissenschaftliche Expansion (Rudolph, 2002, S. 57). Diese erreichte im Jahr 1957, angeheizt durch die erfolgreiche Entsendung der

25 Dieses war in Washington lokalisiert, um Beziehungen zur US-amerikanischen Kriegsforschung herzustellen und wurde danach in Großbritannien kopiert (King, 2006, S. 132 und 156; vgl. Kap. 3).

26 Die USA waren unmittelbar nach dem Krieg für die Hälfte der weltweiten industriellen Produktion verantwortlich, verfügten über zusätzliches Investitionskapital und waren die einzige Atommacht (Woodward, 2009, S. 13).

Rakete *Sputnik* durch die Sowjetunion, einen Höhepunkt. Die in der Folge in den USA aufkommende Angst, dass die Sowjetunion nukleare Raketen entwickeln könnte, die bis in die Vereinigten Staaten reichten (Solovey, 2013, S. 95), wurde durch die Massenmedien sowie aufgrund des kurz nach dem Sputnikschock an die Öffentlichkeit gelangten Gaither-Reports „Deterrence and Survival in the Nuclear Age“ verstärkt.²⁷ Diese Studie wurde von Horace Rowan Gaither – Vorsitzender des militärischen Thinktanks RAND (s.u.) sowie Präsident der Ford-Stiftung (1953-1956; s.u.) – geleitet und steigerte das Bedürfnis nach technologischer Aufrüstung.²⁸ Die Ausgaben des US-Staates für die Forschung und Entwicklung erhöhten sich zwischen 1951 und 1967 um mehr als das Zehnfache (Krige, 2011, S. 69).

An dieser Ressourcenausstattung wollten auch die Sozialwissenschaftler teilhaben und betonten, dass sie ebenso wie die Naturwissenschaftler in der Lage wären, zum „nationalen Wohlstand“, gar zur „menschlichen Besserung“ beizutragen (Solovey, 2013, S. 4). „Riding in on the coattails of the natural scientists“ (Solovey, 2013, S. 51), so forderte der Sozialwissenschaftler Talcott Parsons seine Kollegen auf, die Gunst der Stunde, das heißt, die neue Wissenschaftsförderung durch die nationale Regierung zu nutzen. Dabei sahen sich die Sozialwissenschaftler mit hauptsächlich zwei Hindernissen konfrontiert: Einerseits standen sie gegenüber den Naturwissenschaften im Ruf, nicht wissenschaftlich zu operieren,²⁹ und sie wurden unter den Vorzeichen des McCarthyismus nicht selten der kommunistischen Infiltration verdächtigt (Solovey, 2013). Nichtsdestotrotz gelang es den Sozialwissenschaftlern zumindest ansatzweise – sie blieben den Naturwissenschaften stets unterlegen –, sich aus der Position der „Bürger zweiter Klasse“ (ebd., S. 21) zu bewegen, und sie spielten vor allem in den 1960er-Jahren eine größere Rolle in der Regierungsberatung. Diese Entwicklung ist unter anderem dem vermeintlichen „Ende-der-Ideologie“-Denken geschuldet, wie es Daniel Bell in seiner 1960 erschienen Gegenwartsanalyse „The End of Ideology“ veranschlagt: „For ideology, which once was a road to action, has come to be a

27 Der Bericht hatte zwar einen streng geheimen Status, dennoch gelangte er an die Öffentlichkeit (Solovey, 2013, S. 86). Er wurde von Präsident Eisenhower in Auftrag gegeben und prophezeite, dass die UdSSR bald mehr Raketen besitzen würde als die USA (Blum, 1991, S. 7).

28 Die technologische und wirtschaftliche Stärke der UdSSR wurde allerdings als viel größer kolportiert, als sie eigentlich war (Laïdi, 1998, S. 20), und *Sputnik* war laut Greiner mehr ein Produkt der „Launen von Nikita Chruschtschow“ und ein Zusammenspiel zufälliger Umstände, als das Resultat einer weitblickenden Planung (Greiner, 2011, S. 10).

29 Die Sozialwissenschaften seien nicht wissenschaftlicher als „Christian Science“, so formulierte Edward Heller, der Vater der Wasserstoffbombe, das weitverbreitete Vorurteil pointiert (Solovey, 2013, S. 62). Auch Bush hatte die Sozialwissenschaften in seinem Vorschlag für den NSF nicht bedacht. Er war laut Hughes und Hughes (2000, S. 4) kein Befürworter der Sozialwissenschaften.

dead end“ (Bell, 1960, S. 370).³⁰ So hätten die Untaten der Geschichte vor 1955 gezeigt, dass die „alten Ideologien“ ihre Macht zu überzeugen verloren hätten und nun ein pragmatisches Zeitalter angebrochen sei, das dem Primat des ökonomischen Wachstums folgen würde (Bell, 1960, S. 373). Damit sah Daniel Bell, wie Berghahn hervorhebt, den Beginn – zumindest im Westen – eines neuen Zeitalters „that was still political, but pragmatically so; an age in which individualism and rationality obtained, analyzed by the sober social scientist“ (Berghahn, 1998, S. 89).

Der Fokus der Technologieförderung rückte damit von einem Verteidigungs- und Abschreckungs-Zusammenhang vermehrt in Richtung einer prosperierenden Ökonomie als Zeichen nationaler Stärke. Es galt nun den Anforderungen der Industriegesellschaft zu entsprechen, sollte der zukünftige Fortschritt der Nation gesichert werden (Burger, 2012, 835-836; Laak, 2010, S. 9; Wallerstein, 2004, S. 10; Rudloff, 2003, S. 268; Whitfield, 1996, S. 72f.). Mit der einsetzenden Entspannungspolitik zwischen den beiden Supermächten traten die ideologischen Auseinandersetzungen zusehends hinter diesen Imperativ der „Industriegesellschaft“ zurück (Brummer, 2008, S. 24; Blum, 1991, S. 85ff.). Die Regierungen der beiden prägenden Präsidenten der Vereinigten Staaten in den 1960er-Jahren, Kennedy (1961-1963) und Johnson (1963-1969), waren vermehrt daran interessiert, soziale Probleme mit wissenschaftlichen Mitteln zu lösen (Solovey, 2013, S. 163), und sie waren darauf bedacht, alle Aktivitäten der Regierung zu messen (Porter, 1995, S. 187). Dies ist insbesondere auf die Person von Robert McNamara, den damaligen Verteidigungsminister, zurückzuführen, der in seiner Abteilung statistische, systemanalytische Berechnungen hinsichtlich der Ressourcenverteilung durchführte, die später auf andere Regierungsabteilungen übertragen wurden (Hughes & Hughes, 2000, S. 6; Porter, 1995, S. 187). Durch diesen Aufschwung der Statistik wurde das Verhältnis zwischen dem Staat und den Sozialwissenschaften neu bestimmt und räumte letzteren einen permanenten Platz in der Politikberatung ein (Heyck, 2015, S. 1-17). In diesem Prozess verschrieben sich die Sozialwissenschaften laut Solovey dem „scientism“ und dem „social engineering“ (Solovey, 2013, S. 4).³¹

30 Daniel Bell arbeitete zu dem Zeitpunkt, als er „The End of Ideology“ schrieb, am *Center for Advanced Study in the Behavioral Sciences* der Universität Stanford, das durch die Ford-Stiftung finanziert wurde (s.u.).

31 Ähnliche Beobachtungen machen beispielsweise Heyck (2015), Elichirigoity (1999), oder Rudolph (2002).

RAND – Operations Research und Systemanalyse

Das Paradebeispiel für eine aus dem Militär hervorgehende permanent institutionalisierte und professionalisierte zivile Politikberatung und damit einen neuen Auftraggeber für die Sozialwissenschaften stellt der Thinktank RAND³² dar (Hahn, 2006, S. 58ff.).³³ Dieser *Denkpanzer* wurde 1946 von Sozialwissenschaftlern initiiert, die während des Zweiten Weltkrieges für das Verteidigungsministerium, die „materiellen Technologien“ der Naturwissenschaftler ergänzend, sogenannte „mentale Technologien“, wie etwa das *Operations Research*³⁴ (OR), entwickelten (Elichirigoity, 1999, S. 24; Pickering, 1995, S. 21ff.). Das Projekt RAND wurde anfänglich durch die US-amerikanische Air Force und das Luftfahrtunternehmen *Douglas Aircraft* finanziert. Da die Strukturen des öffentlichen Dienstes als zu starr und unflexibel empfunden wurden, hielten die Initiatoren es für unpassend, den Thinktank in eine Universität einzugliedern. Dagegen sprach auch die Verpflichtung der militärischen Geheimhaltung. Nach zwei Jahren wurde RAND 1948 öffentlich, von Douglas abgelöst und fortan als die gemeinnützige Non-Profit-Forschungsinstitution RAND-Corporation etabliert (Hahn, 2006, S. 58ff.).

Die Ablösung vom Militär ist laut Rocco darauf zurückzuführen, dass die RAND-Mitarbeiter sich aus den Fängen ihrer Beraterrolle befreien wollten und die Geschicke der Air Force von Grund auf gestalten und einen „Erziehungsauftrag“ wahrnehmen wollten (Rocco, 2011, S. 308-309). Das zentrale Mittel fanden die Mitarbeiter des Thinktanks in der interdisziplinären Systemanalyse, die Mitte der 1960er-Jahre auch die Bildungsaktivitäten der OECD prägen sollte. Die Systemanalyse stärkte die Rolle der RAND Corporation als „Erzieherin“, indem mit dieser Methode nicht nur eine taktische, sondern eine strategische Beratung möglich wurde (Rocco, 2011, S. 309; Waring, 1995). Die Methode zeigte enge Verbindungen zum während des Zweiten Weltkrieg weiträumig angewendeten *Operations Research* (OR) und wird in der Forschungsliteratur meist auch darunter subsumiert.³⁵ Das OR – auch als „martial math“ (Waring, 1995, S. 30) bezeichnet – stellt eine inter-

32 Das Akronym RAND steht für Research And Development.

33 Ein weiteres Beispiel wäre das 1961 nach dem Vorbild der RAND Corporation gegründete Hudson-Institut (Schmidt-Gernig, 1998, S. 67).

34 Für den Begriff existiert keine einheitliche deutsche Übersetzung (Pircher, 2008, S. 349), daher wird im Folgenden die englische Version einer deutschen Annäherung wie Unternehmensforschung vorgezogen.

35 Sowohl Stephen P. Waring (1995), Andrew Pickering (1995) und Wolfgang Pircher (2008) sehen die Systemanalyse als eine Weiterentwicklung des OR. Dagegen argumentiert William Thomas (2015), dass die Systemanalyse nicht von OR abstamme (S. 198). Trotz seiner Einwände hinsichtlich der Entstehungsgeschichte merkt jedoch auch Thomas an, dass die beiden Theoriestränge sich in den 1950er-Jahren mit dem vielfältigen Korpus an Entscheidungstheorien mischen (S. 232).

disziplinäre Planungsmethode dar, mit der militärische Operationen auf der Grundlage von quantitativen statistischen Wahrscheinlichkeitsmodellen berechnet bzw. geplant und evaluiert wurden, um Entscheidungsprozesse zu optimieren (Pickering, 1995, S. 14).³⁶ Diese Berechnungen rückten das Formulieren von Zielen in den Vordergrund, auf deren Basis die effizientesten Mittel errechnet wurden, um diese zu erreichen. OR wurde in Großbritannien entwickelt und diente ursprünglich dazu, optimale Bedingungen für die Zerstörung deutscher U-Boote zu berechnen (Pircher, 2008, S. 348; Pickering, 1995, S. 14).

Das amerikanische Militär begann dies ab 1942 zu imitieren (Elichirigoity, 1999, S. 25ff.). In der Folge wurde OR auch für die Fliegersuche bzw. für die Flugplanung eingesetzt. Nach und nach avancierte sie zu *dem* Instrument für jegliche militärische Planung und wurde nach dem Krieg durch die OR-Veteranen – die nicht zuletzt um ihre Existenz nach Kriegsende fürchteten (Rocco, 2011, S. 309) – auf zivile Bereiche ausgedehnt, wofür RAND als die passende Plattform institutionalisiert wurde. Mittels OR und seiner quantitativen Messungen sollten die Effizienz und Effektivität – analog der militärischen Verwendung – von existierenden sozialen Strukturen verbessert werden (Waring, 1995, S. 29; Solovey, 2013, S. 80). Dabei wurde die Welt, egal ob Mensch oder Materie, in eine quantifizierte, universelle Sprache intervenierender Variablen verfasst, die eine Kommunikation zwischen den verschiedenen Disziplinen – insbesondere der Mathematik, der Ökonomie, den Ingenieurwissenschaften sowie der Sozialpsychologie – ermöglichte (Waring, 1995; Elichirigoity, 1999).

Mit der Systemanalyse wurde die Menge dieser intervenierenden Variablen erhöht. Während das OR, wie es innerhalb des Verteidigungsministeriums praktiziert wurde, mit vornehmlich politisch vorgegebenen Zielen arbeitete, aus denen sich eine Anzahl an gegebenen intervenierenden Variablen herleiten ließ, generierten die Forscher mittels der Systemanalyse hypothetische Modelle, das heißt, sie rechneten mit alternativen Zielen oder Zukünften, wodurch mehr intervenierende Variablen hinzukamen. Dieser Unterschied barg drei weitreichende Konsequenzen: Erstens wurde die zu verarbeitende Datenmenge um ein Vielfaches erhöht. Während Operations Research mit einer überschaubaren Zahl an gegebenen Variablen rechnete, wurde mit der Systemanalyse versucht, eine möglichst umfassende („comprehensive“) Anzahl an Möglichkeiten zu verarbeiten, was ein bisher ungekanntes Bedürfnis an Daten evozierte, deren Auswertung nur durch die sich gleichzeitig entwickelnde Computertechnologie machbar wurde (Elichirigoity, 1999,

36 Dies ist eine allgemeine Definition. Thomas (2015) zeigt für den Zeitraum von 1940-1960, dass die Bezeichnung häufig als rhetorischer Container für eine Vielzahl von unterschiedlichen Methoden verwendet wurde.

S. 45; Pircher, 2008, S. 37; Heyck, 2015). Zweitens ermöglichte das Entwerfen alternativer Ziele den oben erwähnten Umbruch von der „Beratung“ zur „Erziehung“ (Rocco, 2011) bzw. von der Taktik zur Strategie (Waring, 1995). Mit anderen Worten, die Politikberatung, die mit vorgegebenen politischen Zielen arbeitete, wurde in diesem Prozess zu einer Politikdetermination durch wissenschaftliche Analysen. Diese Expertise gründete drittens auf der Vorstellung, durch die hypothetischen Modelle die Zukunft berechnen zu können (Steinmüller, 2000). Durch diese futurologischen Aspirationen wurde nicht mehr aus einem Blickwinkel der historischen Kontinuität geplant, sondern die Politik wurde von der errechneten und damit vorhersehbaren Zukunft determiniert (Hahn, 2006, S. 93).

Zentraler Wegbereiter dieser futurologischen Analysen war der Ingenieur J.W. Forrester, der basierend auf der Systemanalyse versuchte, Weltdynamiken vorherzusagen. Forrester, der am MIT Servomotoren für Waffen entwickelte und maßgeblich an der Entwicklung des Computers beteiligt war, übertrug die Systemanalyse auf die Industrie. Dort wandelte sich allerdings die Etikettierung der Methode zu *Management*, was nicht zuletzt an der Bezeichnung Forresters als „Professor für Management“ offensichtlich wurde (vgl. Hahn, 2006, S. 60ff.). In der Folge beherrschten überwiegend Ökonomen die Disziplin. In diesem Zusammenhang rückten Kosten-Nutzen-Analysen, die eine optimale Ressourcenverteilung ermöglichten, in den Vordergrund (Solovey, 2013, S. 81); es sollte – im militärischen Jargon gesprochen – „the biggest bang for the buck“ (Waring, 1995, S. 39) errechnet werden. Der Erfolg war ab den späten 1950er-Jahren immens: nicht nur stieg der Anteil der US-Firmen, die OR und Systemanalyse anwendeten, zwischen 1958 und 1977 von elf auf 58 Prozent (Waring, 1995, S. 45), sondern auch Universitäten richteten OR-Abteilungen ein und es wurden Lehrbücher verfasst (Heyck, 2015, S. 102ff.). Auch die US-Regierung verließ sich verstärkt auf die mittels dieser Methode generierten Daten. Im Jahr 1956 wurde ein *Special Operations Research Office* (SORO) gegründet, das Informationen über soziale Strukturen und politische Systeme sammelte sowie evaluierte, um potenzielle Revolutionen bereits im Keim zu ersticken (Solovey, 2013, S. 71). Außerdem verbreitete wie oben angemerkt der Verteidigungsminister McNamara in den 1960er-Jahren die Systemanalyse über alle Regierungsabteilungen (Hughes und Hughes, 2000, S. 6). Aufgrund dieser flächendeckenden Ausbreitung kommt Stephen P. Waring zu dem Schluss: „few disciplines more than operations research, which influenced the world view, rhetoric, and policy of military and civilian leaders throughout the period [of the Cold War; RB]“ (Waring, 1995, S. 29). Dementsprechend war RAND eine ausnehmend erfolgreiche Institution: Der Thinktank zählte in den 1960er-Jahren einen Mitarbeiterstab von bis zu 400 Ökonomen und Sozialwissenschaftlern, die sowohl das Militär als auch die Regierung berieten (Hughes und Hughes, 2000, S. 14). Mit der RAND Corporation wurde daher

nicht nur eine neue Stätte der Wissensproduktion geschaffen (Greiner, 2011, S. 20), sondern gleichsam eine spezifische Form derselben, die auf einer militärischen Epistemologie aufbaute. In Zusammenarbeit zwischen RAND und der Ford-Stiftung dehnte sich diese Epistemologie auf den Bildungsbe-
reich aus und sie sollte ebenso für die Bildungsforschung der OECD von zentraler Bedeutung werden.

Private Mäzene – die Ford Foundation

Ergänzend zu den staatlichen Geldern wurden die Sozialwissenschaften durch monetäre Zuwendungen von Stiftungen unterstützt, die dadurch gleichsam Teil der wissenschaftlichen Regierungsberatungsindustrie wurden. Die Ford Foundation, die das CERI in seinen Anfängen finanziell trug, war einer der größten Sponsoren der Sozialwissenschaften (Solovey, 2013). Stiftungen nehmen in den USA eine andere Position ein als in den meisten europäischen Staaten, insofern sie das anbieten, was in Europa durch den Sozialstaat gewährleistet wird. Vor allem die sogenannten „big three“ – Carnegie-, Rockefeller- und Ford-Stiftung – hatten, so Robert F. Arnove, die Rolle von nicht offiziellen Planungsagenturen und zeichneten sich durch die Schlagworttrias „efficiency, control, planning“ aus (Arnove, 1980, S. 17). Außerdem seien sie davon überzeugt, soziale Probleme wissenschaftlich lösen zu können, und sie würden eine technokratische Expertise favorisieren. Dieses Urteil wird von zahlreichen anderen Autoren bestätigt,³⁷ so auch in der aktuellsten Monographie zu den „big three“ von Inderjeet Parmar: „To one armed with ‚science‘ and technology, the world resembles a laboratory and its people experimental subjects, and every problem requires ambitious high-tech solutions“ (Parmar, 2012, S. 259).

Der wissenschaftliche Anspruch stellt ein konstitutives Element dieser Stiftungen dar, insofern sie ihre mangelnde demokratische Legitimität über eine auf Wissenschaft basierende vermeintliche Rationalität und Objektivität kompensieren (Howe, 1980, S. 33). Demgemäß pflegte die Ford-Stiftung, wie Parmar zeigt, einen regen Austausch mit RAND: Seine Analyse der Verwaltungsräte der Ford-Stiftung zwischen 1951 bis 1971 ergibt, dass nahezu alle Mitglieder des Verwaltungsrats enge Verbindungen zu diesem regierungsberatenden Thinktank aufwiesen (Parmar, 2012, S. 53ff.).³⁸ Das Paradebeispiel dafür ist Horace Rowan Gaither, der 1948 zum Vorsitzenden

37 Siehe zum Beispiel Berman (1983), Buss (1980), Amadae (2003).

38 Außerdem entspräche die untersuchte Kohorte der Verwaltungsräte, so Parmar, einem Mikrokosmos der amerikanischen „power elite“: Fast die Hälfte diente während der beiden Weltkriege in der Armee (Parmar, 2012, S. 53ff.).

von RAND ernannt und vier Jahre später zum Präsidenten der Ford-Stiftung gewählt wurde.

Die Ford-Stiftung wurde 1936 durch Henry Ford I gegründet,³⁹ avancierte jedoch erst nach dem Zweiten Weltkrieg zum ressourcenstärksten Wissenschaftsmäzen der „big three“. Nach dem Tod von Henry Ford I und seinem einzigen Sohn Edsel in den 1940er-Jahren erhielt die vormals kleine Stiftung ein enormes Vermögen. Henry Ford II gab im Jahr 1948 eine Studie in Auftrag, in der ausgearbeitet werden sollte, wie das Geld sinnvoll zu investieren sei. Die Wahl des Studienleiters fiel auf Horace Rowan Gaither, der im selben Jahr der Vorsitzende von RAND wurde und knapp eine Dekade später den US-amerikanischen Staat mit seinem Bericht über die technologische Superiorität der Sowjetunion in Aufregung versetzen sollte. Gaither war ausgebildeter Anwalt und hatte bereits während des Krieges enge Kontakte zum nationalen Verteidigungsministerium. Er arbeitete in der Verwaltung des *Radiation Laboratory* des MIT und war damit an der Schnittstelle von Militär und Wissenschaft tätig. Gaithers Studie für die Ford-Stiftung nahm über ein Jahr in Anspruch und wurde 1949 als „Magna Charta“ der Stiftung publiziert (MacDonald, 1956, S. 10-12).⁴⁰ Das Dokument trägt die Insignien der Zeit: Es ist ein antikommunistisches Plädoyer, das anstrebte, den Weltfrieden und die Demokratie bzw. „the free people everywhere“ zu stärken (Gaither, 1949, S. 25). Gaither und seine Mitarbeiter arbeiteten fünf Programmbereiche aus, auf die sich die zukünftigen Aktivitäten der Stiftung fokussieren sollten. Die vorgeschlagenen Aktivitätsfelder reichten von Friedens-, Demokratie- und Wirtschaftsförderung bis hin zu Verhaltensforschung (*Behavioral Sciences*)⁴¹ und Bildung. Die Ford-Stiftung sollte gemäß Gaither in den angeführten Bereichen mittels wissenschaftlicher Studien eine Expertise generieren, die eine rationale Politik und – ganz technokratisch – eine rational gesteuerte Gesellschaft ermöglichte (Amadae, 2003, S. 39).

Nachdem die Stiftung, ausgerüstet mit diesem Programm, für zwei Jahre von Paul Hoffman, der davor die US-Administration des Marshallplans leitete (vgl. Kap. 3), präsiert wurde, übernahm Horace Rowan Gaither 1953 als gewählter Präsident selbst das Steuer der Ford-Stiftung. Im Jahr 1954 verzeichnete die Stiftung viermal so hohe Ausgaben wie die Rockefeller- und

39 In seiner journalistischen Studie argumentiert Schuler (2010), dass Henry Ford die Stiftung weniger aus philanthropischem Antrieb gegründet habe, sondern um die Erbschaftssteuer zu umgehen, die seine Nachkommen die Mehrheitsanteile der Firma gekostet hätte.

40 Siehe auch Ford Foundation (2015).

41 Die Ford-Stiftung finanzierte unter anderem das in Stanford situierte *Center for Advanced Study in the Behavioral Sciences*, welches aus der calvinistischen Trope der „city upon a hill“ abgeleitet auch „the think tank up the hill“ genannt wurde (Solovey, 2013, S. 129). Dieses Zentrum stellte hinsichtlich der Akteure, die sich für das CERi einsetzten, einen zentralen Knotenpunkt dar (vgl. Kap. 5.5).

zehnmal höhere als die Carnegie-Stiftung (MacDonald, 1956, S. 4). Die Stiftung finanzierte nationale Wissenschaftsstätten wie RAND oder Universitäten bzw. – wie im Falle des *Center for Advanced Study in the Behavioral Sciences* in Stanford – an diese angegliederte Forschungszentren (Hahn, 2006, S. 58ff.).

Bis in die 1980er-Jahre blieb die Ford-Stiftung auch auf internationaler Ebene der ressourcenstärkste US-amerikanische Stiftungsakteur (Arnone, 1980, S. 5). Sie verzeichnet Projekte in Lateinamerika – unter anderem in Zusammenarbeit mit der OECD (vgl. Kap. 3) –, Indonesien und Europa. In den 1960er-Jahren war die Ford-Stiftung außerdem darum bemüht, gemeinsam mit der Sowjetunion ein internationales Zentrum „for studies of the common problems of advanced societies“ (Hahn, 2006, S. 34, Hervorhebung RB) einzurichten. Dies kann als Beispiel einer Bewegung in Richtung Konvergenz bzw. Industriegesellschaft gelesen werden. Das Zentrum wurde allerdings erst 1972 tatsächlich gegründet und integrierte Mitglieder von beiden Seiten des Eisernen Vorhangs (Hahn, 2006, S. 34, Hervorhebung RB).⁴² Laut Sutton förderte die Ford-Stiftung die Sozialwissenschaften „in many parts of the world as a means of ‚development‘ in ways that were not politically neutral“ (Sutton, 1998, S. 36). Dabei hätte vor allem Europa weder „development“ als ultimatives Ziel verfolgt noch wären die Europäer so stark an den Sozialwissenschaften interessiert gewesen. Die OEEC/OECD funktionierte in diesem Zusammenhang als die zentrale transatlantische Scharnierstelle, speziell für die quantitative und zielgerichtete Bildungsforschung, wie sie von der Ford-Stiftung unter den Vorzeichen der Pädagogisierung des Kalten Krieges⁴³ in Zusammenarbeit mit der RAND Corporation entwickelt wurde.

Die Pädagogisierung des Kalten Krieges

Genauso wie Stephen P. Waring dem Operations Research eine spezifische Epistemologie zuschreibt, welche die Weltsicht der politischen Elite während des Kalten Krieges prägte, sieht auch John Rudolph in dieser analytischen Methode das „Saatgut“, aus dem das geistige Koordinatensystem bzw. die Denkstile des Kalten Krieges erwuchsen, ja einen Kulminationspunkt westlicher Rationalitätskonzeptionen (Rudolph, 2002, S. 87). In diesem Prozess hätten sich die Wissenschaften laut dem Autor „large-scale“-Designs und der

42 Aurelio Peccei, dem späteren Gründer des Club of Rome, kam dabei die Rolle des Vermittlers zu. Unter den Mitgliedern waren die USA, die Sowjetunion, Kanada, Japan, West- und Ostdeutschland, Polen, Bulgarien, Frankreich, Italien und Großbritannien (Hahn, 2006, S. 34).

43 Siehe insbesondere Tröhler 2011a/b.

zielorientierten Forschung verschrieben (ebd., S. 5), die sich in der Folge sowohl auf die Bildung an sich (auf das Curriculum sowie Unterrichtstechniken) als auch hinsichtlich der Steuerung des Systems insgesamt ausgebreitet hätte, da sich die Machtelite der *defense intellectuals* selbst der Reform des Bildungssystems annahm (ebd., S. 88ff.).

Bereits Vannevar Bush widmete in seinem von Roosevelt in Auftrag gegebenen Bericht einen Paragraphen dem Imperativ: „we must renew our scientific talent“ (Bush, 1945). Der Staat sollte, so Bush, die Verantwortung für die Entwicklung der wissenschaftlichen Talente der US-amerikanischen Jugend anerkennen. Damit weitete Bush den oben beschriebenen Kausalitätszirkel – je mehr Wissenschaft, desto besser die Technologie, desto größer der ökonomische und soziale Fortschritt – auf Bildung als Fundament aller Wissenschaft aus. Genauso wie der NSF nahmen diese Vorstöße erst in den 1950er-Jahren zunehmend Form an. Mit dem Ausbruch des Koreakrieges wurde die Absorption der Wissenschaftler durch das Militär erneut verstärkt, und davor gewarnt, dass es nicht genug qualifizierte Kräfte gab, um diesen expandierenden Bedürfnissen gerecht zu werden.⁴⁴ Der Mangel an Wissenschaftlern und Ingenieuren wurde als Bedrohung der nationalen Sicherheit interpretiert, und Präsident Eisenhower setzte seinen Fokus vermehrt auf die Schule, gewissermaßen als Wiege der Wissenschaftler (Rudolph, 2002, S. 57-58), und bekräftigte: „No man flying a warplane, no man with a defensive gun in his hand, can possibly be more important than a teacher“ (Eisenhower, 1953 in: Hartmann, 2008, S. 2). Unter diesen Vorzeichen finanzierte der NSF Mitte der 1950er-Jahre einen Bericht über das sowjetische Bildungssystem, dessen Organisation, wie die Studie zeigte, auf genauen Berechnungen basierte, die nach Fünfjahresplänen Bildung eng an militärische und wirtschaftliche Ziele knüpften, oder wie Irvin Sobel zusammenfasst: „The educational system was treated as an industry which generated the desired amounts of functional manpower“ (Sobel, 1978, S. 281).

Dieser Planungsmacht der UdSSR standen die USA aufgrund ihrer dezentralen, föderalen und daher von der Bundesebene nicht kontrollierbaren Bildungspolitik mit einer Planungsohnmacht gegenüber (Tröhler, 2001b). Vor dem Hintergrund des technologischen Wetttrüstens vermochte dies größtes Unbehagen auszulösen, ließ die Zahl der Befürworter einer zentralen Koordination und Kontrolle wachsen und katapultierte die naturwissenschaftliche Bildung an die Spitze der politischen Agenda (Rudolph, S. 57ff.). Der symbolische Katalysator für diese Bestrebungen wurde im Satelliten Sputnik gefunden (Urban, 2010; Rudolph, 2002; Hartmann, 2008): „In short order, blame for the failure of the US to install a satellite in space before the

44 Zu diesem Zeitpunkt beginnen Wissenschaftler, auf eine „Verschwendung“ von Talenten aufmerksam zu machen (Resnik, 2010, S. 167).

Soviets was placed not on the scientific and military establishments, but on the US Public schools“ (Urban, 2010, S. 147). Das in der Wahrnehmung der US-Amerikaner gravierende Sputnik-Debakel mündete im Jahr 1958 in die Verabschiedung des ersten nationalen Bildungsgesetzes der Vereinigten Staaten, dem *National Defense Education Act* (NDEA), in dessen alarmierender Sprache die wahrgenommene Bedrohung nachhallt, und in dem Bildung zum zentralen Indikator für die Staatssicherheit erklärt wurde:

„The Congress hereby finds and declares that the security of the Nation requires the fullest development of the mental resources and technical skills of its young men and women. The present emergency demands that additional and more adequate educational opportunities be made available. The defense of this Nation depends upon the mastery of modern techniques developed from complex scientific principles. It depends as well upon the discovery and development of new principles, new techniques, and new knowledge“ (NDEA, 1958, Sec. 101).

Obgleich das Gesetz noch immer eine nationale Kontrolle der Bildung untersagte, stellte es einen Meilenstein in der ausgeprägt föderalen und lokalen Bildungspolitik der USA dar, indem infolge des „present emergency“ erstmals finanzielle Unterstützungsleistungen des Bundes akzeptiert wurden (Urban, 2010, S. 126). Damit die föderalen Ressourcen erfolgreich angelegt wurden, merkt das Gesetz außerdem an, dass die Anstrengungen erhöht werden müssten, die „nationalen Talente“ zu identifizieren, wodurch Wissenschaftler und Psychometriker, die Tests favorisierten, Aufwind erhielten (Urban, 2010, S. 61).

Diese Agenda des NDEA passte laut Buss optimal zu derjenigen der Ford-Stiftung, die bereits Mitte der 1950er-Jahre daran arbeitete, einen nationalen Test zu kreieren, mit dem intelligente Studenten für ein Stipendienprogramm ausgewählt werden sollten (Buss, 1980). Es erstaunt daher nicht, dass sich die Ford-Stiftung in der Person ihres Verantwortlichen für die Bildungsprogramme, Philip Hall Coombs – der später für die Bildungsaktivitäten der OECD wegweisend wurde und die Leitung des *International Institute for Educational Planning* (IIEP) übernahm (vgl. Kap. 4) – aktiv für den NDEA eintrat und in den Anhörungen vor der Verabschiedung persönlich vor den Kongress trat und seine Zuhörer mahnte:

„By honoring excellence of performance in education and by honoring quality in education the Federal Government can do much to help expand the Nation's total supply of well-developed talent for all uses, not merely scientists and engineers. This is vital because a major key to our Nation's future development

and progress, whether in relation to peace or to defense, is our supply of well-educated manpower“ (Coombs, 1958 in Buss, 1980, S. 339f.).

Aus Coombs Argumentation wird klar, dass es er das Gesetz nicht nur aus Gründen der nationalen Sicherheit unterstützt hatte und dadurch auch nicht lediglich auf die Förderung der Naturwissenschaften abzielte, die im NDEA explizit erwähnt werden, sondern Bildung insgesamt als die Grundlage für jegliches *Development* verstand; in der Form der „well-educated manpower“, vor allem der ökonomischen Entwicklung. Die Betonung der „excellence of performance“ und der damit einhergehende Fokus auf den Output von Schulen entsprach den Programmen der Stiftung, wie sie bereits durch den Bericht von Gaither im Jahr 1949 (s.o.) vorgezeichnet wurden. Die Gaither-Studie schlägt der Stiftung Bildung als einen Schlüsselbereich ihrer Investitionen vor, da sie erhebliche positive Auswirkungen auf die politisch-partizipativen Eigenschaften der Bürger sowie auf die Rekrutierung einer adäquaten Arbeitskraft hätte und ungehinderter Zugang zu Wissen die Aufgabe, ja ein konstitutives Element einer Demokratie sei. Um die gegenwärtige Bildungssituation zu verbessern, sollte sich die Stiftung darauf konzentrieren, „to clarify educational goals and to evaluate current practices and facilities in the light of these goals“ (Gaither, 1949, S. 84). Ziele, mit anderen Worten der Fokus auf Output und Performance wurde der Stiftung und ihren Aktivitäten im Bildungsbereich daher von Anbeginn eingeschrieben. Damit waren die Weichen in Richtung des von RAND geprägten systemanalytischen Denkens gestellt, dessen Berechnung auf der Basis von Zielen funktioniert. Gaithers Funktion als Vorsitzender von RAND zu dem Zeitpunkt, als er die Studie für die Ford-Stiftung verfasste, schien Spuren zu hinterlassen, die sich in der Folge keineswegs verliefen, sondern – im Gegenteil – eher vertieft wurden: 1951 etablierte die Ford-Stiftung basierend auf Gaithers Bericht einen *Fund for the Advancement of Education* (FAE), aus dem bis ins Jahr 1967 45 Millionen US-Dollar für die Verbesserung der Lehrerrekutierung, der Schulverwaltung, der Lehrmittel und des Curriculums investiert wurden. Laut Buss, der die Bildungsaktivitäten der Stiftung für den Zeitraum zwischen 1950 und 1960 untersuchte, war Effizienz das Ziel jeglicher Bildungsreform und sie hätte ein technokratisches Management favorisiert (Buss, 1980, S. 331).

Zuständig für diese Programme war seit Beginn der Ökonom Philip Hall Coombs, den die Ford-Stiftung rekrutierte, obwohl er bis dahin keine Erfahrungen im Bildungsbereich hatte (vgl. Kap. 4). In seiner Position als Direktor des FAE trat Coombs, der, sich in die Bildungsthematik einarbeitend, feststellte, dass es keine ökonomischen Evaluationen über das „Unternehmen“ Bildung gab, mit RAND in Kontakt (RAC, Oral Histories, 1973, S. 6). Dort traf er mit Joseph Kershaw, dem Leiter der ökonomischen Abteilung, zusammen. Dieser sei, so Coombs, „müde geworden, mit Waffensystemen zu

arbeiten“ und er schlug ihm daher vor: „to take a colleague and go sit in a local school system for a couple of months and see if ‚systems analysis‘ could be applied to a public school system“ (RAC, Oral Histories, 1973, S. 6).

Tatsächlich veröffentlichte die RAND Corporation im Jahr 1959 eine Studie mit dem Titel „Systems Analysis and Education“, die von Kershaw und seinem Mitarbeiter McKean durchgeführt wurde (Kershaw & McKean, 1959). Die Autoren führten in der Einleitung aus, dass es sich bei der Untersuchung um einen Versuch handle, quantitative Vergleiche zwischen Schulsystemen durchzuführen (Kershaw & McKean, 1959, S. iii). Diese Vergleiche sollten es ermöglichen, gewissermaßen „the biggest bang for the buck“ für Schulen zu errechnen: „If in a school system for example, one decided to increase ability to read by a specified amount a successful study could show which of several possible systems was ‚best‘, that is, cost the least“ (Kershaw & McKean, 1959, S. 3). Kershaw und McKean kommen in ihrer Studie zu dem Schluss, dass ihre Analyse vor erheblichen Problemen, vornehmlich in statistischer Hinsicht, gestanden hätte und erst bessere und mehr Forschung zum Verhältnis zwischen Bildungsinput und -output durchgeführt werden müsste, bevor diese Vergleiche valide wären. Dies bedeute, ganz im Sinne von Gaithers Vorschlag, sich über die Ziele klar zu werden und die jeweils günstigsten Inputs zu errechnen, um diese zu erreichen. Obwohl Kershaw und McKean ihre Analysen selbst als „long shots“ klassifizierten, sahen sie im Zugang der Systemanalyse „almost the only hope of providing systematically a better basis for intelligent choices in education“ (Kershaw & McKean, 1959, S. 56).

Diese Hoffnung zu verwirklichen schien Kershaw nachfolgend selbst ein Anliegen,⁴⁵ und auch die Institution RAND insgesamt widmete dem Thema Bildung verstärkte Aufmerksamkeit. Sie organisierte im selben Jahr, in dem die Studie von Kershaw und McKean veröffentlicht wurde, zusammen mit der Air Force sowie dem NSF eine 10-tägige Konferenz in Woods Hole mit dem Titel „Study Group on Fundamental Processes in Education“ (Rudolph, 2002, S. 57; Tröhler, 2011b, S. 60ff.). Wie in der Bezeichnung der Studiengruppe angedeutet, ging es in Woods Hole – in den Räumlichkeiten, in denen die Air Force traditionellerweise Verteidigungsstrategien ausarbeitete – um Reformen genuiner Bildungsprozesse, etwa des Curriculums wie auch der Unterrichtsmethoden (vor allem im naturwissenschaftlichen Bereich), allerdings stand die Steuerung des Systems als Ganzes ebenso zur Diskussion. Die Konferenz versammelte insgesamt 34 Teilnehmer, mehrheitlich Psychologen, aber auch zahlreiche Physiker, Mathematiker und Biologen (Tröhler,

45 Er blieb laut Coombs der Bildungsthematik in der Folge treu und wurde sogar zu einem Mitarbeiter der Ford-Stiftung (RAC, Oral Histories, 1973, S. 7).

2011b, S. 61). John Rudolph (2002, S. 97ff.) weist in seiner Analyse dieser Konferenz nach, dass die Teilnehmer mehrheitlich zu den sogenannten *defense intellectuals* gehörten.

Im Zentrum der Konferenz standen, ganz im Sinne der Forderungen von Gaither, Zielformulierungen: „Once the goals are set, ‚the functions to be performed by the various components‘ of the educational system could be determined“ (Rudolph, 2002, S. 99). Dadurch könnte, so der Bericht eines Konferenz-Panels, „the effectiveness of the whole system“ (ebd., S. 99) optimiert werden. Vergleiche mit Waffensystemen, mit deren ökonomischer Optimierung sich Kershaw vor seiner Hinwendung zur Bildung „gelangweilt“ hatte, durchzogen die Konferenz laut Rudolph explizit, was, wie der Autor anmerkt, in Anbetracht ihrer vorherigen Einsätze für das Verteidigungsministerium nicht überrascht – sie hätten einfach auf die vertrauten und im Krieg erfolgreich angewandten Methoden zurückgegriffen: „The modern Cold War weapon system was, in the minds of all these reformers, the epitome of rational instrumentation – a powerful model to be emulated in seeking solutions to educational problems“ (ebd., S. 99). Der so entstandene militärisch-akademische Bildungskomplex vermochte sich in der Folge national wie international, und dies vorrangig über die OECD, auszudehnen.

Zwischenfazit: Der militärisch-akademische Bildungskomplex

Mit der nach dem Zweiten Weltkrieg aus der wissenschaftlichen Militärberatung hervorgehenden RAND Corporation wurde in den USA ein weltweiter Trend lanciert. In diesem Thinktank formierten sich außerhalb der Universität Forscher, deren Untersuchungen explizit darauf zielten, die Politik zu beraten und zu beeinflussen. Damit gab es nun neben der universitären Wissenschaftsexpertise, die ad hoc einberufen werden konnte, eine permanente, institutionalisierte und damit professionalisierte Form der Politikberatung – es entstand sozusagen ein neuer Beruf des Experten. Angestoßen wurde die Institutionalisierung von RAND vornehmlich durch Wissenschaftler, die während des Zweiten Weltkrieges in die Planung militärischer Operationen eingebunden waren und sich eine institutionalisierte Plattform erschaffen wollten, um ihren Einfluss und damit ihre beratende Existenz auch nach Kriegsende sicherzustellen sowie auf zivile Politikbereiche auszudehnen. Dabei hegten sie den Anspruch, von Anfang an in die Politikformation integrierten zu werden. Sie wollten nicht nur in der Form einer taktischen Beratung helfen, politische Entscheidungen effizient und effektiv umzusetzen, sondern sie wollten die Inhalte strategisch mitbestimmen, planen und vor allem ihre Ziele bzw. ihren Output definieren. Politik sollte – ganz nach technokratischer Manier – der Wissenschaft nachgestellt werden. In

Vannevar Bushs Worten: „Don't let the bastards wear you down“ (vgl. Kap. 2).

Um den politischen Prozessen der demokratischen Aushandlung möglichst vorgeschaltet zu werden, nutzten und professionalisierten die RAND-Forscher ein spezifisches Instrument: die Systemanalyse. Sie zeigte enge Verbindungen zum während des Zweiten Weltkrieges erfolgreich angewendeten Operations Research, das auf der Grundlage quantitativer, statistischer Berechnungen die effizientesten und effektivsten Wege errechnete, um vorgegebene Ziele zu erreichen – oder mehr noch: zu zerstören. Die notwendigen Inputs sollten daher über den erwünschten Output bestimmt und kontrolliert werden. Diese Vorgehensweise war zwar auch Teil der Systemanalyse, doch diese sollte auch mögliche alternative Ziele in die Berechnungen einschließen, um – pointiert formuliert – nicht nur einen großen, sondern den größten „bang for the buck“ zu ermöglichen. Über diese wissenschaftlichen und damit vermeintlich objektiven Ziel- oder Output-Definitionen kreierte die RAND-Experten ein ausnehmend potentes Steuerungsinstrument.

Die Macht dieser Methode erkannte auch die Ford-Stiftung, die nach dem Zweiten Weltkrieg zum größten US-amerikanischen Mäzen der Sozialwissenschaften avancierte, ausnehmend enge Verbindungen zu RAND pflegte und 1968 als zentraler Sponsor des CERI agierte. Stiftungen sind es traditionellerweise eigen, sich die Wissenschaft zur Seite zu stellen, um ihren politischen Einfluss zu erhöhen und ihre Aktivitäten, die eben nicht auf demokratischen Prozessen der Aushandlung beruhen, mit dem *objektiven* Instrument der Wissenschaft zu legitimieren. In der Allianz zwischen RAND und der Ford-Stiftung wurde die systemanalytische Methode auf Initiative des Ökonomen und Leiters der Bildungsprogramme der Ford-Stiftung Philip Hall Coombs auf den Bildungsbereich übertragen. Die Resultate wurden im Jahr 1959 veröffentlicht.

Zeitgleich setzte ein vermehrtes Interesse von RAND an Bildung ein und der vor dem Hintergrund des Sputnik-Debakels verstärkte Reflex der Pädagogisierung des Kalten Krieges wurde in seiner Gänze entfaltet. Ob für die Staatssicherheit oder für die gesamte nationale, vorrangig wirtschaftliche Entwicklung – Bildung wurde zu einem entscheidenden Instrument für die Verteidigungs-, Wirtschafts- und Sozialpolitik stilisiert. Dies ebnete den Weg für die nationale⁴⁶ und internationale Verbreitung der systemanalytischen

46 Sieben Jahre nach dem NDEA schafft es Mitte der 1960er-Jahre ein zweites Bildungsgesetz, der *Elementary and Secondary Education Act* (ESEA), auf nationaler Ebene verankert zu werden. Mit diesem wurden die Prinzipien einer Bundesfinanzierung noch viel stärker institutionalisiert (Urban, 2010, S. 172) und es rückte eine Output-Steuerung in den Vordergrund. Die US-amerikanische Regierung, die über nahezu keine Steuerungsmacht im Bildungsbereich verfügte, schien daher das von der Allianz zwischen RAND und der Ford-

Methode. Die technokratisch-pädagogisierenden Netzwerke und ihre Denkstile, die den militärisch-akademischen Bildungskomplex prägten, formierten sich, wie in den folgenden Kapiteln gezeigt wird, rund um die OEEC/OECD und schlugen sich in Institutionalisierungen nieder, wodurch sie sich festigen konnten und Plattformen für ihre Verbreitung kreierten.

Stiftung kreierte Instrument zu nutzen, um sich Einfluss auf die kommunal kontrollierte Bildungspolitik zu verschaffen (Tröhler, 2013b).

3. Die OEEC und das Zeitalter der Wissenschaft

„Fundamental research, applied research, technological development and production are becoming more and more parts of the same spectrum of activity in the new science-based world into which mankind is emerging“ (RAC, reel 1231, 1957, King, S. 1).

Nach dem Zweiten Weltkrieg und dem damit einhergehenden Verlust des Vertrauens in die Nationalstaaten (Meyer, 2009), gar in die Menschheit überhaupt (Gumbrecht, 2012, S. 28), wuchs die Bereitschaft für den Aufbau internationaler Strukturen, die einen zukünftigen Frieden sichern sollten (Schmidt-Gernig, 1998, S. 65-66). Allen voran war dies die *United Nations Organization* (UNO) im Jahr 1945. Sie löste den nach dem Ersten Weltkrieg gegründeten Völkerbund ab, der offensichtlich versagt hatte, einen erneuten Kriegsausbruch zu verhindern. Als Sonderorganisation, d.h. unter finanzieller und struktureller Unabhängigkeit wurde der UNO kurze Zeit später die UNESCO (1945) zur Seite gestellt. Neben diese global ausgerichteten Organisationen traten auf europäischer Ebene internationale Vereinigungen, die auf eine verstärkte europäische Integration zielten. Diese sollte nicht zuletzt erreicht werden, indem die durch den Krieg brachliegende Wirtschaft Europas gefördert wurde. Von besonderer Bedeutung waren in diesem Zusammenhang der 1949 gegründete Europarat und insbesondere die ein Jahr davor im Rahmen des Marshallplans etablierte OEEC – die erste zwischenstaatliche Organisation auf europäischer Ebene überhaupt –, die Vorgängerorganisation der OECD.⁴⁷

Die als politische Berater aufstrebenden Wissenschaftler und ihre technokratischen Denkstile und Netzwerke – wie sie im vorangehenden Kapitel hinsichtlich der USA dechiffriert wurden (vgl. Kap. 2) – formierten sich um die nach dem Zweiten Weltkrieg entstandenen internationalen Regierungsorganisationen: Stets mit dem doppelten Anspruch (wie im Falle der Vereinigten Staaten ersichtlich wurde) einerseits eine die Wissenschaften favorisierende Politik zu fördern und andererseits ein wissenschaftliches Instrumentarium für eine politische Beratung zur Verfügung zu stellen. Während die UNESCO den Wissenschaften in ihrer Bezeichnung Rechnung trug, verlief die Einbindung derselben innerhalb der OEEC weit unauffälliger und war mit Widerständen ihrer europäischen Mitgliedstaaten verbunden: Erstens stieß die Einmischung der Wissenschaft in die Politik in Europa nicht auf so offene Türen wie in den USA. Zweitens war aus europäischer Perspektive das

47 Neben diesen Organisationen entstanden vor dem Hintergrund des Kalten Krieges außerdem internationale Verteidigungsbündnisse wie die transatlantisch ausgerichtete *North Atlantic Treaty Organization* (NATO; 1949) und die *Westeuropäische Union* (WEU; 1948).

in den Vereinigten Staaten zentrale Argument einer Verbesserung der Technologie durch die Wissenschaft nicht so durchschlagskräftig. Während in den USA, wie Nye zeigt, Technologie nie als ein Gegensatz zur Natur empfunden und auch nicht als problematisch für die Demokratie wahrgenommen wurde (Nye, 1996, S. 38ff.), grassierte in Europa eine „Angst vor den ‚Apparaten‘“ (Etzemüller, 2005, S. 216).⁴⁸

Trotz der anfänglichen Widerstände waren die nach politischem Einfluss strebenden Wissenschaftler, vorwiegend Naturwissenschaftler, erfolgreich, sich einen festen Platz in der auf Wirtschaftspolitik ausgerichteten OEEC zu sichern: Die Organisation verabschiedete im Jahr 1958 ein Committee for Scientific and Technical Personnel (CSTP), das sich nicht nur der Förderung der Wissenschaften verschrieb, sondern gleichzeitig wissenschaftliche Mittel der politischen Steuerung zu kultivieren begann. Durch die Pädagogisierung des florierenden Produktivitätsdiskurses geriet – analog den Entwicklungen in den Vereinigten Staaten – Bildung bzw. eine spezifische Vorstellung von Bildung in den Fokus dieses Komitees. Die europäischen Widerstände gegen die Vision einer verbesserten Welt durch einen wissenschaftsinduzierten technologischen Fortschritt wurden vor dem Hintergrund des Kalten Krieges gebrochen: Einerseits durch die monetären Hilfsleistungen der USA, die versuchten, ihre europäischen Allianzen zu sichern. Andererseits weichte die europäische Renitenz aufgrund der drohenden Gefahr des Wissenschafts- und Wirtschaftsrückstandes Europas gegenüber den Großmächten des Kalten Krieges, der UdSSR und den USA, Stück für Stück auf.

Dieser Prozess wird im Folgenden ausgeführt: Es wird, die UNESCO und den Europarat in den Blick nehmend, dargelegt, wie sich diese Organisationen an der Vision einer wissenschaftsbasierten Moderne ausrichten und hervorgehoben, dass die OEEC gegenüber ihren Mitstreitern über entscheidende Vorteile verfügte (3.1). Darauf folgend wird gezeigt, wie die OEEC sowie das CSTP institutionalisiert wurden (3.2). Für diesen Prozess bildete ein Diskurs über Bildung als Mittel zur Produktivitätssteigerung die entscheidende Legitimationsgrundlage (3.3), die auf der Programmebene erste Maßnahmen einer universellen bildungspolitischen Steuerung in der Form der Bildungsprognose evozierte (3.4). Die Naturwissenschaftler werden in dieser Entwicklung als prägende Akteure identifiziert (3.5). Im letzten Abschnitt wird zusammenfassend gezeigt, welche Denkstile und Netzwerke für die ersten Schritte der OEEC im Feld der Bildungspolitik sowie -forschung entscheidend waren und welche Konsequenzen diese Entwicklung zeitigte (3.6).

48 Diese wird beispielsweise in technologiekritischen Dystopien wie Fritz Langs Film „Metropolis“ (1927) oder literarischen Werken wie Aldous Huxleys „Brave New World“ (1932) evident.

3.1 Die schwache internationale Bildungspolitik

Die OEEC setzte sich im Rahmen des CSTP ab den späten 1950er-Jahren mit wissenschaftspolitischen und, davon abgeleitet, bildungspolitischen Fragen auseinander. Zu diesem Zeitpunkt hatten der Europarat und besonders die UNESCO rund zehn Jahre Erfahrung mit den Themen der internationalen Wissenschafts- und Bildungspolitik. Beide Organisationen litten jedoch, wie im Folgenden argumentiert wird, unter internen Spannungen, die ihnen seit ihrer Gründung eingeschrieben waren, wodurch Raum für die Emergenz einer neuen wissenschafts- und bildungspolitischen Akteurin – der OEEC – entstand.

Die UNESCO im Spannungsfeld des Kalten Krieges

Die UNESCO stellt gewissermaßen die Wiege der internationalen Bildungspolitik und -expertise nach dem Zweiten Weltkrieg dar⁴⁹ und kann als erste Manifestation der auf internationaler Ebene zunehmend dominant werdenden Wissenschaften gesehen werden. Die Integration der Wissenschaft in diese Organisation sei, wie Alexander King (einer der maßgeblichen Katalysatoren der Wissenschafts- und Bildungspolitik der OEEC) in seiner Autobiographie festhält, nur dank erfolgreichem Lobbying seitens der Wissenschaftler möglich geworden. Die Aufgaben der in friedenspolitischer Mission initiierten, zwischenstaatlichen Organisation hätten ursprünglich lediglich „education“ und „culture“ umfassen sollen (King, 2006, S. 138). Das auf die Wissenschaften ausgeweitete Mandat zeigte sich allerdings ausnehmend erfolgreich und die UNESCO avancierte geradezu zum Inbegriff einer „science-for-society“-Vision (Schofer, 1999, S. 258).

Bereits 1950 veröffentlichte sie die erste Ausgabe ihrer Zeitschrift „Impact of Science on Society“. Die Auswirkungen der Wissenschaft auf die Gesellschaft wurde zu einem Hauptanliegen der Organisation – die Wissen-

49 Der Beginn eines Bildungsinternationalismus lässt sich bereits ab der Mitte des 19. Jahrhunderts festmachen und kann als eine Erscheinung, die sich im Zuge der Weltausstellungen entwickelte, interpretiert werden (Fuchs, 2007a, S. 69). Im Kielwasser dieses Prozesses wurde im Jahr 1925 das *International Bureau of Education* (IBE; oder Bureau international d'éducation (BIE)) auf US-amerikanische Initiative – finanziell unterstützt durch die Rockefeller-Stiftung – gegründet. Vier Jahre nach seiner Gründung wird es dem Völkerbund angegliedert und damit zur ersten zwischenstaatlichen Einheit mit Bildungsschwerpunkt (Caruso, 2014, S. 23, Fuchs, 2007c). Gemäß Cowen stellte das IBE auch die erste internationale Organisation dar, die versuchte, mittels politisch nutzbarer Erziehungswissenschaft sogenannte „best practices“ zu identifizieren und zu verbreiten (Cowen, 2011, S. 23). Im Jahr 1969 wird das IBE eine Unterorganisation der UNESCO (Jones & Coleman, 2005, S. 88-91; IBE, 2013; vgl. Kap. 5.1).

schaft sollte für soziale und politische Reformen genutzt werden (Perrin, 2011, S. 478). Demgemäß führte die UNESCO eine eigene sozialwissenschaftliche Abteilung, deren Personal zumindest in den Anfängen von US-amerikanischen Forschern dominiert wurde. Ihre Arbeit wurde allerdings erschwert, da der US-amerikanische Präsident Truman die Abteilung verpflichtete, ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter überprüfen zu lassen. In den USA schwelte die Angst – verstärkt durch den in den 1950er-Jahren um sich greifenden *McCarthyismus* – die UNESCO könnte kommunistisch unterwandert werden (ebd., S. 482). Die Heterogenität ihrer Mitgliedstaaten überschattete die UNESCO seit ihrer Gründung. Das Mandat der Organisation stellte eine Anhäufung von Kompromissen dar, wodurch ihr gewissermaßen eine inhärente Dysfunktionalität eingeschrieben wurde, die mit einem steten Mangel an finanziellen Ressourcen einherging (Jones & Coleman, 2005, S. 45; Mundy, 2010, S. 334-337; Fuchs, 2007b, S. 194).

Beispielsweise wurden die Aktivitäten im Bildungsbereich zwecks Aufrechterhalten der nationalen Souveränität auf eine „Kultur- und Bildungsoperation“ beschränkt – es sollten keine allumfassenden internationalen Lösungen gesucht werden (Mundy, 2010, S. 334-337). Nur unter diesen Bedingungen war die Einbindung von Bildung in die Organisation überhaupt möglich, da die USA unter anderem fürchteten, dass über die UNESCO sowjetische Propaganda in den US-amerikanischen Schulen verbreitet würde (Jones & Coleman, 2005, S. 23-24). Die Organisation ließ sich davon jedoch nicht hemmen und unternahm Aktivitäten, die weit über eine schlichte Kooperation hinausgingen, setzte Standards und zeigte ausgeprägt normative Tendenzen, die mit wissenschaftlichen Analysen gerechtfertigt wurden: „Rather, UNESCO has sought to inform its view of education futures through systematic and comprehensive analyses of education and the mapping out of broad blueprints for the future“ (Jones & Coleman, 2005, S. 83). Um diese Informationen zu generieren, ernannte die UNESCO unter anderem ihr Institut in Hamburg (UNESCO Institute for Education) beim UNESCO-Beitritt der Bundesrepublik Deutschland (1951) zu ihrem Forschungsinstitut.⁵⁰ Dieses führte in den späten 1950er-Jahren die Pilotstudien der *International Association for the Evaluation of Educational Achievement* (IEA) durch.⁵¹ Eine

50 Ab Mitte der 1960er-Jahre bewegt sich das Institut, das bis 2007 durch die UNESCO und Deutschland gemeinsam finanziert wurde, von Europa weg und fokussierte folgend vornehmlich Entwicklungsländer (UIL, 2013).

51 Die Forschergruppe der IEA traf sich in den Gremien der UNESCO und des IBE bereits seit Mitte der 1950er-Jahre. Im Jahr 1959 starteten sie die ersten Versuche der international vergleichenden *Large-Scale-Tests*. Die Gruppe der Forscher zerstritt sich jedoch mit der UNESCO und wollte das Projekt möglichst unabhängig von der Regierungsorganisation wissen. Dies wurde durch die Finanzierung des US-amerikanischen *Office of Education* möglich und die Gruppe startete im Jahr 1964 mit der Datensammlung. Zu einem späteren

weitere Schnittstelle zur Forschung war neben den eigenen Wissenschafts-
 abteilungen der Kontakt zum eigentlichen Vorläufer der UNESCO, dem in
 Genf angesiedelten International Bureau of Education (IBE).⁵² Mit diesem
 organisierte sie seit 1947 jährlich eine Konferenz zu öffentlicher Bildung
 (Jones & Coleman, 2005, S. 80-91).

Bereits in den frühen 1950er-Jahren stellte die UNESCO Bildung verein-
 zelt in einen wissenschafts- bzw. wirtschaftspolitischen Zusammenhang und
 entwickelte wissenschaftliche Steuerungsinstrumente für die Bildungspolitik.
 1950 erschien ein Konferenzbericht mit dem Titel „Education in a Technolo-
 gical Society“. Darin wurde behauptet: „practically the whole world is likely
 to become a technological society“ (UNESCO/UNESDOC, 1950, 27. Juli,
 S. 2).⁵³ Daher, so wurde in dem Bericht argumentiert, müsse Bildung, die
 nicht für einen gegenwärtigen, sondern für einen zukünftigen Nutzen gedacht
 sei, stets den wirtschaftlichen Beschäftigungstrends folgen, was mittels „fore-
 casts“ überwacht werden solle. Die UNESCO nahm damit auf mehreren
 Ebenen, strukturell wie inhaltlich, eine Vorläuferfunktion für die Entwick-
 lungen innerhalb der OEEC ein.

Der Europarat im Spannungsfeld innereuropäischer Zwiste

Auf der Makroebene der Analyse war neben der UNESCO der Europarat ein
 weiterer zentraler Mitakteur der OEEC im Bereich der Bildungspolitik. Ge-
 nauso wie die UNESCO ist auch der Europarat in friedenspolitischer Absicht
 entstanden. Unter dem Motto des „Nie wieder“ (Brummer, 2008, S. 21) im
 Jahr 1949 von zehn westeuropäischen Staaten⁵⁴ gegründet, war der Europarat
 im Vergleich zur UNESCO ein viel homogeneres Gebilde, doch unterlag er
 gleichermaßen starken Auseinandersetzungen, die seine Politik hemmten.
 Die Konflikte bestanden zwischen Großbritannien und den skandinavischen
 Ländern auf der einen Seite und den Beneluxstaaten und Frankreich auf der
 anderen Seite; erstere strebten einen eher losen Staatenbund an, während
 letztere eine Union mit übergreifendem Rechtsrahmen befürworteten. Dies
 führte, wie im Falle der UNESCO, zu einem äußerst breit angelegten, auf

Zeitpunkt wurde die Ford-Stiftung als weiterer Sponsor der international vergleichenden
 Studien akquiriert (Pettersson, 2014).

52 Siehe Fussnote 49.

53 Die Konferenz wurde von zwölf Experten, d.h. Sozialwissenschaftlern und Statistikern
 verschiedener, fast ausschließlich „industrialisierter“ Mitgliedstaaten besucht.

54 Gründungsmitglieder waren Belgien, Dänemark, Frankreich, Irland, Italien, Luxemburg,
 die Niederlande, Norwegen, Schweden und das Vereinigte Königreich. Die Schweiz tritt
 1963 bei und 1966 wird der Europarat durch Österreich, Zypern, Griechenland, die Bundes-
 republik Deutschland, Island und Malta ergänzt (Europarat, 1967).

Kompromissen basierenden Mandat,⁵⁵ das letztlich ohne supranationale Rechte ausfiel (Brummer, 2008, S. 21ff.). Im Gegensatz zur UNESCO und auch im Gegensatz zur OEEC verfügte der Europarat seit seiner Gründung über ein eigenes Parlament. Dieses stärkte zwar die demokratische Konstitution des Europarates, bildete jedoch – neben den bereits genannten Spannungen – ein weiteres Element, das seine Agilität verglichen mit der OEEC minderte.⁵⁶

Bildung galt dem Europarat seit seiner Gründung als ein wichtiger Politikbereich. Die Inhalte des Europarates beschränkten sich jedoch auf Koordination sowie politische Aushandlung und beruhten weniger auf einer institutionalisierten wissenschaftlichen Steuerung. Bis 1959 verabschiedete der Europarat zwei Konventionen im Bildungsbereich, die eine für äquivalente Abgangszeugnisse von Höheren Schulen und die andere für die Anerkennung der Studienzeit (Europarat, 1959, S. 33ff.). Daneben wurden auch konkretere inhaltliche Fragen angegangen, Lehrmittel (bspw. Geschichtsbücher) überarbeitet, der Fremdsprachenunterricht gefördert sowie Aspekte der Lehrerbildung in die Agenda integriert (Europarat, 1970, S. 39ff.). Ein Jahr nachdem die OEEC ein Komitee gründet hatte, das sich mit Fragen der Bildung auseinandersetzte, schaffte der Europarat mit der *Ständigen Konferenz der Europäischen Bildungsminister* ebenso eine Plattform für einen permanenten Austausch in diesem Politikfeld.⁵⁷ Gemäß dem Schweizer Delegierten (Eugen Egger) stellte die Gründung dieser Konferenz explizit eine Reaktion auf die angelsächsische Dominanz innerhalb der OEEC dar – die Konferenz sollte über die Zukunft der europäischen Bildung – mit ausschließlich europäischen Mitgliedern – beraten (Bürgi, 2010, S. 79).

Die Gründung eines permanenten Gremiums, das über Bildungspolitik berät, kann außerdem als Versuch des Europarates interpretiert werden, sich stärker zu positionieren und damit seine Politikfelder zu sichern: Er erhielt 1958 nicht nur durch die OEEC Konkurrenz, sondern auch durch die im selben Jahr gegründete Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG). Die Etablierung dieser Organisation war unter anderem ein Resultat der Unzufriedenheit derjenigen Staaten, die einen übergreifenden europäischen Rechtsrahmen forderten und diesen im Alleingang des „Europa der Sechs“ in

55 Das Mandat schließt einzig die militärische Verteidigung aus (Europarat, 1967, S. 14). Dieser Bereich wurde bereits von der Western European Union (WEU) und der wenige Wochen vor dem Europarat gegründeten *North Atlantic Treaty Organization* (NATO) koordiniert (Bond, 2012, S. 81ff.).

56 Seit den 1950er-Jahren übernimmt das Parlament des Europarates die Überwachung anderer internationaler Organisationen wie der OEEC/OECD und der WEU, denen ein parlamentarischer Unterbau fehlt (Bond, 2012, S. 84; Holtz 2000, S. 9). Der Europarat steht daher in regem Austausch mit diesen Organisationen (Europarat, 1959, S. 48ff.; Europarat 1970, S. 10).

57 Die Konferenz tagt seit 1959 alle zwei Jahre.

der Form der EWG umsetzen (Europarat, 1970, S. 47).⁵⁸ Mit dieser supranationalen Organisation sollte eine bessere Koordination der europäischen Wirtschaftspolitik erreicht werden. Damit sollte dem – vornehmlich von der OEEC als alarmierend angesehenen – wirtschaftlichen Rückstand Europas gegenüber den USA Rechnung getragen werden (Oudenaren, 2000, S. 8; Beukel, 2001). Der in der Folge unter Druck geratene Europarat strebte gar eine Fusion mit der OEEC an, um das Gewicht der EWG zu schmälern (Europarat, 1959, S. 31-49). Die OEEC war an einer solchen Fusion allerdings nicht interessiert und gründete stattdessen im Jahr 1961 die transatlantische OECD (vgl. Kap. 4).

Vor dem Hintergrund dieser geradezu existenziellen Konkurrenzsituation überrascht es nicht, dass auch der Europarat und mit ihm die Ständige Konferenz der Europäischen Bildungsminister sich vermehrt am technologisch-wissenschaftlichen Imperativ auszurichten begannen. Laut dem Berichtstatter der OEEC hätten die europäischen Bildungsminister anlässlich ihres ersten Treffens im Jahr 1959 erkannt, wie wichtig Bildung für die Technik sei: „The main conclusion of this meeting has been a greater appraisal of the growing importance of the problems of education in a world where the technical and social contingencies imply a new equilibrium of human culture“ (STP/GC/M(59)5, S. 16). Letztendlich ermöglichten es allerdings die mangelnden supranationalen Rechte dem Europarat, die Bildungszusammenarbeit auf europäischer Ebene zu stärken, denn Bildung blieb innerhalb der EWG aufgrund ihrer Disposition der übergreifenden Rechtssetzung bis zum Ende der 1960er-Jahre ein Tabuthema (vgl. Kap. 5).

3.2 Die Institutionalisierung der OEEC und des CSTP

Wie die OEEC anfang, sich mit wissenschafts- und bildungspolitischen Fragen auseinanderzusetzen, wird im Folgenden anhand einer Prozessanalyse erörtert. Es werden die Institutionalisierung der OEEC selbst sowie des CSTP, des ersten, sich mit bildungspolitischen Fragen auseinandersetzenden Komitees der Organisation, fokussiert. Die OEEC wurde 1948 durch 17 europäische Staaten⁵⁹ gegründet. Zehn Jahre später verabschiedet sie im Jahr

58 Die EWG wurde im Jahr 1958 von sechs europäischen Ländern (Deutschland, Frankreich, Italien, Belgien, Luxemburg und den Niederlanden) gegründet. Im Jahr 1973 wurden sie um die Staaten Dänemark, Irland und das (durch Frankreich in den 1960er-Jahren noch abgelehnte) Vereinigte Königreich ergänzt.

59 Unter den Ländern waren Österreich, Belgien, Dänemark, Frankreich, Griechenland, Irland, Island, Italien, Luxemburg, Norwegen, die Niederlande, Portugal, Großbritannien, Schweden, die Schweiz, die Türkei – die Bundesrepublik Deutschland wurde 1949 aufgenommen. 1955 wurde auch Spanien die Mitgliedschaft erlaubt. Mit dem Übergang zur OECD im Jahr

1958 ein Committee for Scientific and Technical Personnel (CSTP). Sein Mandat beschränkte sich zwar auf Wissenschafts- und Ingenieurfragen, doch rückte es Bildung ins Zentrum und erweiterte damit den politischen Radius der OEEC. Die Gründung des CSTP ist das Resultat, so wird im Folgenden argumentiert, der um die europäischen Wirtschafts- sowie Verteidigungsallianzen besorgten USA, die in einer bestimmten Ausprägung von Wissenschaftlern ihre Katalysatoren fanden. Das Zustandekommen des CSTP, verlief über drei zentrale Weichenstellungen der USA, die das technologiekritische Europa stärker auf einen wissenschafts-technologischen Kurs bringen sollten. Diese drei wegweisenden Prozesse – der Marshallplan (1948), die Institutionalisierung der *European Productivity Agency* (EPA; 1953) und letztlich die Verabschiedung des CSTP (1958) – werden im Folgenden nachgezeichnet.

Die Gründung der OEEC – der Marshallplan

Die USA investierten nach dem Zweiten Weltkrieg eine Summe in Milliardenhöhe in das durch den Krieg zerstörte Europa (Woodward, 2009, S. 9-13). Diese Hilfe erhielt durch den Marshallplan ein konzeptuelles Gesicht. Der Marshallplan stellt nach Marklund ein Paradebeispiel für wissenschaftlich gesteuerten sozialen Wandel dar (Marklund, 2009, S. 214) und gilt als außenpolitisches Pendant zum *New Deal*, dem umfassenden US-amerikanischen Gesellschaftsplanungsprojekt der 1930er-Jahre (Boel, 2003, S. 13). Initiiert wurde er am 5. Juni 1947 von George C. Marshall, dem damaligen US-amerikanischen Außenminister in einer Rede an der Universität Harvard. Die Rede basierte auf einem Bericht, der aus der Planungsabteilung des US-Außenministeriums stammte (Hahn & Weber, 1976, S. 31). Marshall betonte, dass es nicht effektiv wäre, wenn die USA ein unilaterales Programm für Europa ausarbeiten würden; vielmehr sollten die finanziellen Hilfeleistungen von den europäischen Staaten selbst verwaltet werden (OECD, 2015d). Tatsächlich knüpften die USA ihre Marshallplan-Hilfe in der Folge an die Bedingung der Gründung einer permanenten europäischen Organisation. Dieser sollte die Entscheidungshoheit über eine gerechte Verteilung der Gelder zukommen (Woodward, 2009, S. 9-13). Insgesamt interpretieren sowohl die Forschung (Berman, 1983, S. 45; Wolfe, 2008; Oudenaren, 2000; Tröhler, 2013, S. 61) als auch OECD-interne Stimmen (Eide, 1990, S. 4) den Marshallplan als ein US-amerikanisches Projekt, ökonomische und politische Aspirationen gleichzeitig zu stillen: Ein antikommunistischer Sicherheitspakt verbunden mit einer Absicherung der Übersee-Absatzmärkte, wofür eine

1961 traten außerdem die USA und Kanada bei. 1964 tritt Japan und 1969 Finnland bei (Kim, 1994, S. 15).

verstärkte europäische Integration bedeutend war. Offensichtlich wurde die antikommunistische Motivation an den Botschaften der Werbeplakate für den Marshallplan wie zum Beispiel: „Friede, Freiheit, Wohlstand“ für die „freie Welt“ (Austria-Forum, 2014) oder „whatever the weather we must move together“ (Peace Palace Library, 2014).

Vor diesem Hintergrund wurde die OEEC im Jahr 1948 als erste zwischenstaatliche Vereinigung auf europäischer Ebene institutionalisiert. Aufgrund ihrer westlichen Mitglieder wurde sie als ökonomischer Arm der ein Jahr später gegründeten *North Atlantic Treaty Organization* (NATO) gesehen, mit der die OEEC enge Verbindungen pflegte (Kallo, 2009, S. 38). Ihre Gründungskonventionen zielten darauf, für eine „gesunde Wirtschaft“ und wirtschaftliche Kooperation zu sorgen (Hahn & Weber, 1976, S. 36). Die Organisation wurde im Pariser *Château de la Muette* einquartiert, das während des Krieges als militärisches Hauptquartier gedient hatte (OECD, 2015c). Obwohl die finanzielle Unterstützung von den USA und Kanada kam, blieb die OEEC eine europäische Organisation. Die beiden Geberstaaten traten jedoch 1950 als Mitglieder mit assoziiertem Status bei. Das heißt, sie nahmen an allen Beratungen teil, verfügten aber über kein Stimmrecht (Kim, 1994). Trotz der mangelnden Stimme attestiert Woodward den USA eine hegemoniale Position innerhalb der OEEC (Woodward, 2009, S. 16). Der erste Generalsekretär der OEEC wurde der Franzose Robert Marjolin (1948-1953), gefolgt vom Franzosen René Sergent (1953-1961), der bis zur Auflösung bzw. dem Übergang der Organisation in die OECD im Jahr 1961 amtierte. Der Generalsekretär diente dem Rat, der von einem dienstälteren Botschafter präsiert wurde – innerhalb der OECD wurden diese beiden Ämter zusammengelegt. Der Rat entspricht dem obersten Entscheidungsgremium und besteht aus permanenten Botschaftern, die aus den einzelnen Mitgliedstaaten entsandt werden und Entscheidungen im Konsens treffen (Kallo, 2009, S. 44-48). Verwaltet wird die Organisation durch ein Sekretariat, das außerdem die Arbeitspapiere und Konferenzen für die verschiedenen Ausschüsse, die sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammensetzen, organisiert und für die Publikationen des hauseigenen Verlages zuständig ist (Kim, 1994, S. 18). Diese Strukturen der OEEC blieben in der OECD bis heute konstant.

Die europäische Eigenverwaltung der Verteilung der Marshallplan-Gelder erwies sich bereits in den Anfängen als unmöglich, sodass diese Aufgabe nach drei Jahren an eine US-amerikanische Behörde, die *Economic Cooperation Administration*, abgegeben wurde (Woodward, 2009, S. 15-17). Die OEEC betrieb keineswegs eine engmaschige Politik. Eine von der OECD erstellte Bibliographie, die von den Anfängen bis zur Auflösung der Organisation im Jahr 1961 reicht, zeigt etwa, dass die OEEC sich mit einem weiten Spektrum an Themenfeldern wie Nahrung und Landwirtschaft, Energie, Industrie, Transport, Handel, Tourismus, Arbeitskräfte und der Produktivität

beschäftigte (OECD, 1996). Diese Tätigkeiten wurden auch nach dem Auslaufen der Marshallplan-Gelder weitergeführt und der Etat der Organisation wurde durch neue Institutionen wie beispielsweise die *European Productivity Agency* (EPA) stetig aufgestockt.

Die EPA als Eingangstor der Wissenschaft

Mit dem Marshallplan kamen, wie Rodgers treffend bemerkt, nicht nur amerikanische Dollars nach Europa, sondern auch Teams von Ökonomen, Kulturverantwortlichen und nicht zuletzt CIA-Mitarbeiter, um die Investitionen in Übersee zu überwachen (Rodgers, 1998, S. 502). Dieses US-amerikanische Personal beeinflusste die Entwicklungen der Organisation. Die Institutionalisierung der *European Productivity Agency* (EPA) war ein augenfälliges Ergebnis dieses Vorgangs und, wie im Folgenden argumentiert wird, das Tor für die Wissenschaft, sich einen permanenten Platz innerhalb der OEEC zu schaffen. Die EPA wurde 1953 als ein operationeller, semiautonomer Arm der OEEC gegründet. Sie wurde mit einem erneuten US-amerikanischen Finanzierungszuschuss – just nachdem die Gelder des Marshallplans ausliefen – kreiert, um Techniken und Wissen von den USA nach Europa zu transferieren und um die dortige Produktivität zu erhöhen (Boel, 2003, S. 18; Papadopoulos, 1996, S. 25, OECD, 1996, S. 86). Damit – wie davor mit dem Marshallplan – sollte Europa als „williger und effektiver Partner der freien Welt“ gesichert werden. Die EPA repräsentierte letztlich ungefähr 40 Prozent des OEEC-Budgets (Boel, 2003, S. 9).

In der Person des schottischen Chemikers Alexander King, damals leitender Wissenschaftler im britischen *Department of Scientific and Industrial Research* (vgl. Kap. 3.5), wurde der maßgebliche europäische Katalysator für das US-amerikanische Produktivitätskonzept gefunden. King schrieb in seiner Autobiographie, er habe bereits seit Beginn des Marshallplans Kontakt zu Paul Hoffman, dem Leiter der US-amerikanischen Behörde für die Verteilung der Gelder und späteren Präsidenten der Ford-Stiftung (1951-1953; vgl. Kap. 2) gehabt. Hoffman hätte ihm den Nutzen der USA für die europäische Produktivität bewusst gemacht (King, 2006, S. 185). Kings größtes Anliegen war es, die Wissenschaft in die Organisation einzubringen, das heißt, sie prioritär auf die Agenda zu setzen sowie gleichzeitig in die politische Beratung der Organisation insgesamt einzubeziehen. In der Folge warb er vor dem OEEC-Rat für ein *Committee on Science and Technology*, das jedoch nicht in einem Komitee, sondern lediglich in einer temporären „Arbeitsgruppe wissenschaftliche und technische Information“ umgesetzt wurde. Frankreich hatte mit der Befürchtung, dass ein solches Komitee „Akademiker in das ernste Geschäft der Politik mische“ (King, 2006, S. 194), das Veto ergriffen. Die Arbeitsgruppe kam unter die Leitung von King, der unter anderem Besuche von europäischen Teams in die USA organisierte (King, 2006,

S. 222). Gleichzeitig begann die Gruppe die politische Ebene zu umgehen, indem sie Projekte direkt mit Industrie- und Landwirtschaftskreisen in den einzelnen Nationalstaaten durchführte (OECD, 1996, S. 82). Als King dem Rat nach einem Jahr Bericht erstattete, war dieser „schockiert“, ja nach Kings Beschreibung geradezu „entgeistert“ (King, 2006, S. 222; Boel, 2003). Die nationalstaatlichen Botschafter bei der OEEC waren sich einig, dass operationelle Projekte, d.h. die direkten finanziellen Unterstützungsleistungen für eine zwischenstaatliche Organisation unangemessen wären, ja weit über ihr Mandat hinausgehen würden. King schlug dem Rat nichtsdestotrotz vor, die operationellen Programme weiterzuführen und diese durch die Gründung nationaler Produktivitätszentren stärker in den Mitgliedstaaten zu verankern (King, 2006, S. 222). Diese nationalen Einheiten sollten durch ein zentrales OEEC-Organ, die zu kreierende EPA, koordiniert und überwacht werden. Obwohl der Rat im Vorfeld seine Bestürzung kundtat, fiel die Evaluation von Kings Arbeitsgruppe genau mit dem Auslaufen der Marshallplan-Gelder zusammen und sein Vorschlag versprach weitere Gelder aus den USA (Papadopoulos, 1996, S. 25). In der Folge verabschiedete der Rat die EPA im Jahr 1953 und stellte ihr ein *Committee for Productivity and Applied Research* zur Seite, welches das Produktivitätszentrum – dieses erhielt einen semiautonomen Status – überwachen sollte (King, 2006, S. 222; OECD, 1996).

Durch diese partielle Ausgliederung der EPA konnte die operationelle Vorgehensweise aufrechterhalten werden, d.h., die direkten finanziellen Hilfeleistungen, die mit den Dispositionen einer zwischenstaatlichen Organisation nicht vereinbar waren, konnten fortgeführt werden. Dies war ein zentrales Anliegen, denn laut einem von der OECD erstellten Rückblick wurde befürchtet, dass ohne die Finanzierungshilfe die Programme in Europa nicht oder nur mangelhaft umgesetzt würden: „Given in particular a climate of psychological resistance to technical change and the traditional fear of productivity growth as a cause of unemployment, the OEEC decided to entrust the task of promoting productivity to an *operational* body“ (OECD, 1996, S. 82; Hervorhebungen RB).

Die aus diesen Prozessen erwachsene EPA verbreitete in den nächsten Jahren nicht nur materielle Technologien zur Steigerung der Produktivität, sondern ihre Tätigkeiten zielten vor allem auf die Diffusion von „applied research“ in den europäischen Industrien sowie „moderner Management-Techniken“ (OECD, 1996, S. 86-97). Sie stützte sich laut King auf US-amerikanische Berater und arbeitete eng mit der Ford-Stiftung zusammen (King, 2006, S. 227). Der „Humanfaktor der Industrie“ war ein wichtiger Bestandteil ihrer Arbeit, so führte sie unter anderem eine Studie mit dem Titel „Attitude of workers in the steel industry to technological change“ (RAC, reel 1231, 1957, 7. März, S. 5) durch, die der Ford-Stiftung zur Lektüre vorlag. Im Jahr 1957 forderte ihr Direktor, der Franzose Roger Grégoire, die Mit-

gliedstaaten der OEEC dazu auf, Wissenschaften wie die „industrielle“ Psychologie oder Soziologie zu fördern. In Europa seien wissenschaftliche Institute dieser Art noch nicht weit verbreitet (RAC, reel 1231, 1957, 7. März). Daneben zeigte die EPA Interesse an Methoden zur Produktivitätsmessung und zu Vergleichen zwischen Firmen sowie an der ökonomischen Planung. Sie organisierte in den 1960er-Jahren in Bellagio eine Konferenz zur Wirtschaftsplanung in weniger entwickelten Staaten, zu denen die Türkei, Griechenland, Spanien, Italien und Jugoslawien gezählt wurden (European Productivity Agency et al., 1961).⁶⁰ Mit dieser Konferenz wurde der *Development*-Fokus vorweggenommen, der die OECD von Beginn an prägen sollte. Mit der Gründung der OECD im Jahr 1961 wurde die EPA nach acht Jahren Aktivität, genauso wie die OEEC insgesamt, aufgelöst (Boel, 2003, S. 9). De Facto wurden allerdings lediglich die operationellen Aktivitäten der EPA eingestellt, die Tätigkeiten an sich wurden in der OECD weitergeführt. Die Auflösung der EPA war daher keineswegs ein Akt des Misserfolges – im Gegenteil, die europäischen Staaten schienen das Produktivitätskonzept akzeptiert zu haben, insofern auf die monetäre Dritthilfe verzichtet werden konnte und nicht mehr um eine mangelhafte, oder gar ausbleibende Umsetzung gefürchtet werden musste (Boel, 2003, S. 14). Für diese Akzeptanz war jedoch die Verabschiedung eines weiteren Komitees notwendig, das in seinen Anfängen genauso zu großen Teilen aus den USA finanziert wurde – das CSTP.

Die Institutionalisierung des CSTP

Mit der EPA und dem sie überwachenden *Committee for Productivity and Applied Research* erzielten Wissenschaftler einen ersten Erfolg, sich einen permanenten Platz in der politischen OEEC zu sichern. Diese Tendenz wurde mit der Verabschiedung des *Committee for Scientific and Technical Personnel* (CSTP) im Jahr 1958 verstärkt.⁶¹ In diesem Prozess erhielt nicht nur die Wissenschaft vermehrte Aufmerksamkeit,⁶² sondern Bildung, die als deren Fundament galt, wurde zu einem Interessengebiet dieses Komitees. Gleich der Institutionalisierung der EPA verlief die Gründung des CSTP über eine Arbeitsgruppe zu einer semiautonomen Einheit, die anfänglich von mo-

60 Genau diese Staaten nahmen am größten operationellen Projekt des CSTP, dem Mediterranean Regional Project (MRP), teil (vgl. Kap. 4.4).

61 Dieses erhielt im *Office for Scientific and Technical Personnel* (OSTP) einen institutionellen Überbau. Die Tätigkeiten des CSTP entsprachen denen des OSTP (OEEC, 1960a, Einband).

62 Mit „applied research“ war nur ein Teil der Wissenschaft integriert, so blieb sie durch das Attribut „applied“ in den Fängen der industriellen Produktion und „fundamental“ bzw. „basic science“ blieben außen vor.

netären Zuschüssen der USA profitierte und später von den europäischen Staaten getragen und permanent in die Organisation integriert wurde.

Die Arbeitsgruppe für „wissenschaftliche und hochqualifizierte technische Arbeitskräfte“ (Arbeitsgruppe Nr. 25), die den Institutionalisierungsprozess des CSTP einleitete, wurde im Jahr 1957 gegründet – noch bevor die Sowjetunion den Satelliten Sputnik in den Orbit entsandte (C(58)52, S. 2). Initiiert wurde sie durch Studien, die in Zusammenarbeit von der EPA mit dem Arbeitskräfte-Komitee der OEEC herausgegeben wurden. Diese Berichte schlugen trotz mangelhafter statistischer Vergleichsdaten – wie die Verfasser selbst eingestanden –, hinsichtlich eines europäischen Mangels an Wissenschaftlern und Ingenieuren Alarm (OEEC, 1957). Die Arbeitsgruppe kam zu demselben Schluss, wie die sie initiiierende Studie, und votierte daher dafür, innerhalb der OEEC ein Committee for Scientific and Technical Personnel (CSTP) zu etablieren. Beschleunigt wurde dieser Prozess durch die Zusage einer halben Million Dollar des US-Verteidigungsministeriums.

Die definitive Zusage dieser Gelder erreichte die OEEC, fünf Tage nachdem der sowjetische Weltraumerfolg die USA stark verunsichert hatte (C(58)52, S. 8). Mit dieser Summe konnte die Hälfte der Kosten des Komitees gedeckt werden, die andere Hälfte wurde von den Mitgliedstaaten der OEEC getragen. Gleich der EPA erhielt das Komitee einen halbautonomen Status und konnte dadurch operationelle Projekte durchführen (OECD, 1996). Der US-Delegierte legte die Absichten der US-Finanzierung vor dem CSTP offen, indem er betonte, dass die USA das CSTP vor allem in der Hoffnung unterstützte, dass den europäischen Mitgliedern bald „vermehrt bewusst würde, wie ihre eigenen Interessen mit den generellen Zielen des Programmes zusammenfallen“ und daher in zwei oder drei Jahren bereit wären, zwei Drittel der Gesamtkosten selbst zu tragen (STP/GC/M(58)3, S. 7).

Die Finanzierung der Projekte lief über zwei unterschiedliche Kanäle, den limitierten („limited fund“) und den gemeinsamen Haushalt („joint fund“). Letzterer setzte sich aus Beiträgen aller Mitgliedstaaten zusammen. Damit wurden die Aktivitäten des CSTP finanziert, die für alle Mitglieder von Interesse waren, während mit dem limitierten Budget die Programme unterhalten wurden, die einzig einen Teil der Mitglieder integrierte und daher auch nur von diesen finanziell unterstützt wurde (STP/GC/M(58)1, S. 4). Bereits nach dem ersten Jahr der Existenz des CSTP ermahnte der US-amerikanische Delegierte seine europäischen Kollegen, es wäre den USA ein Anliegen, dass möglichst viele Projekte aus dem gemeinsamen Haushalt des Komitees finanziert würden (STP/GC/M(59)1, S. 8) und noch bevor das CSTP eine zweijährige Lebensdauer aufweisen konnte, reduzierte die USA ihre Beiträge von der Hälfte auf ein Drittel: In der letzten CSTP-Sitzung der 1960er-Jahre teilte der US-Delegierte mit, dass die USA von nun an nicht

mehr in der Lage seien, das CSTP im gleichen Ausmaß wie bis dahin zu unterstützen (STP/GC/M(60)3, S. 5).

Die oben formulierte Hoffnung ging somit in Erfüllung, denn die europäischen Staaten übernahmen den durch den Rückzug der USA entstandenen Fehlbetrag. Alles andere wäre gemäß dem belgischen Delegierten auch ein Zeugnis mangelnder Anerkennung gegenüber der anfänglichen Hilfe der USA gewesen (STP/GC/M(60)3, S. 11-12). Dadurch verschob sich das Schwergewicht der Finanzierung ein weiteres Mal von den USA nach Europa, als Einzelstaat blieben die USA allerdings weiterhin die größten Geldgeber. Die beiden Budgetströme – limitiert und gemeinsam – wurden allerdings weiterhin aufrechterhalten. Mit dieser Finanzierungsform wurde die Basis dafür geschaffen, dass die Organisation, obwohl ihre Entscheidungen auf Konsens beruhten, stets auch Projekte finanzierte konnte, an denen nicht alle Mitgliedstaaten teilnahmen. Dies galt auch für die OECD, die das CSTP und mit ihm die Finanzierungsstruktur übernahm. Da die Mitgliedstaaten jedoch das CSTP innerhalb der OECD vollumfänglich übernahmen, löste sich der semiautonome Status auf und es wurde in ein reguläres Komitee überführt. Angegliedert wurde das CSTP dem innerhalb der OECD neu etablierten *Directorate for Scientific Affairs*, das unter anderem auch die ursprünglichen Tätigkeiten der EPA integrierte und von Alexander King bis zu seiner Pensionierung im Jahr 1974 geleitet wurde. Mit der Gründung des Wissenschaftsdirektorats innerhalb der OECD eroberten sich die Wissenschaftler einen permanenten Platz im „ernsten Geschäft der Politik“ (vgl. Kap. 4).

3.3 Bildung für Produktivität

Die oben beschriebenen Institutionalisierungsprozesse (Kap. 3.2) wurden auf der Grundlage eines spezifischen Diskurses der *wissenschafts-technologischen* Produktivität möglich, der wiederum auf dem Denkstil einer universalen Entwicklung aller Gesellschaften in die technologische „Welt von morgen“ (vgl. Kap. 3.4) baute. Der Diskurs ist durch ein Kausalitätsschema gekennzeichnet, wie es bereits Vannevar Bush in seinem kurz nach dem Zweiten Weltkrieg veröffentlichten Bericht „Science, the Endless Frontier“ behauptete (vgl. Kap. 2): Eine verbesserte und ausgedehntere Wissenschaft, so die Argumentation und Annahme, führe zu einer besseren Technologie und in der Folge zu ökonomischem Fortschritt in Form einer erhöhten Produktivität. Vor dem Hintergrund des Rückstandes der europäischen Wirtschaft gegenüber den beiden Blockmächten des Kalten Krieges, den USA und der UdSSR, entfaltete diese Argumentation eine starke Wirkung. Genauso wie in Bushs Bericht wurde der Kausalitätskreislauf im Vorfeld der Institutionalisierung des CSTP auf Bildung ausgedehnt bzw. pädagogisiert, was zu einem spezifischen Bildungs-Produktivitäts-Diskurs führte. Die An-

nahmen resultierten in der Konsequenz nahezu in einer Gleichsetzung von Wissenschaft und Technik (vgl. Porter, 1995, S. 16) sowie Wissenschaft und Bildung. Daraus entstehen zwei Legitimationsgrundlagen, erst der wissenschafts-technologische Produktivitäts-Diskurs – dieser führte zur Verabschiedung der EPA – und dessen pädagogisierte Version, auf deren Basis das CSTP grünes Licht erhielt.

Der wissenschafts-technologische Produktivitätsmythos

Der schottische Chemiker Alexander King, der maßgeblich am Vorrücken der Wissenschaften innerhalb der OEEC beteiligt war und 1958 zum Leiter des CSTP ernannt wurde, erkannte das Möglichkeitsfenster für die Wissenschaft nach dem Zweiten Weltkrieg – zumindest rückblickend – bewusst und hielt in seiner Autobiographie fest:

„The rapid growth of scientific activity and its institutions after the war, flourished under a mystique. It was assumed in quite general terms that more science would yield more prosperity, better health, more security and enhanced national prestige. This induced Parliament to vote large sums to programmes and projects about which they knew next to nothing. The scientists themselves were not slow to exploit this mystique to attract the resources that their unquenchable enthusiasms demanded“ (King, 2006, S. 175).

Was King hier für die nationale Ebene beschreibt, wirkte auch auf internationaler Ebene und er selbst stand an vorderster Front, den Wissenschaftsnimbus seiner Zeit, der – wie er selbst anmerkt – mehr auf Annahmen („it was assumed in quite general terms“) als auf Evidenzen beruhte, für seine Interessen zu nutzen. Diese bestanden zunächst in der Verbreitung der Naturwissenschaften und der wissenschaftlichen Expertise für die Politik. Da diese Expansion nach anfänglichen Erfolgen in den britischen Ministerien vermehrt gehemmt wurde, führte sein Weg auf die Ebene der internationalen Politik, um den Wissenschaften dort eine erhöhte Präsenz zu schaffen (vgl. Kap. 3.5). Dazu benutzen er und seine Kollegen den oben beschriebenen wissenschafts-technologischen Produktivitätszirkel – in Kings eigenen Worten „Productivity Saga“ oder Produktivitäts-Mythos (King, 2006, S. 182). King schlug dem OEEC-Rat mit der Begründung, dass Produktivität ein Produkt technologischer Neuerungen sei, die wiederum auf wissenschaftliche Errungenschaften angewiesen wären, vor, ein *Committee on Science and Technology* einzurichten. Der Rat wies diesen Vorstoß aufgrund eines französischen Vetos, die Organisation mit ihren politischen Dispositionen sei kein adäquater Platz für die Wissenschaften (vgl. Kap. 3.2), zurück. Es wurde lediglich

eine temporäre Arbeitsgruppe zu wissenschaftlicher und technologischer *Information* verabschiedet. Gemäß King war die Enttäuschung darüber groß, wovon folgender Abschnitt seiner Autobiographie zeugt:

„Our disappointment was somewhat tempered by gastronomic excellence and calmed by good wine. Conversation flowed and the noise level rose as the evening progressed. Later, over a final cognac, someone announced that there was an obvious solution to our problem: „After all, information arises from scientific research and industrial production is its utilisation. So, let whosoever is elected chairman of our working party tomorrow make such a declaration and rule that scientific and technical information must be seen to include everything from the laboratory to the production floor. That will give us the scope we hoped for““ (King, 2006, S. 194-195).

Am nächsten Tag wird kein anderer als Alexander King zum Vorsitzenden der Arbeitsgruppe gewählt und er präsentierte das gewünschte Mandat der Arbeitsgruppe – wie am Vorabend besprochen – vor dem Rat so, dass er *Wissenschaft* als Vorbedingung jeglicher *Information* setzte. Er versäumte nicht, darauf hinzuweisen, dass der Erfolg der alliierten Kräfte während des Zweiten Weltkrieges zum Großteil auf ihren Wissenschaftsleistungen gründete. Gleichzeitig versuchte er den Rat zu überzeugen, indem er auf die mangelhafte Effizienz der europäischen Industrie im Vergleich zu den USA hinwies. Damit reüssierte er und die Wissenschaft erhielt zwar kein eigenes Komitee, aber zumindest im Mandat der Arbeitsgruppe einen zentralen Stellenwert (King, 2006, S. 182-236). Obwohl dieses Mandat während der einjährigen Tätigkeit der Arbeitsgruppe strapaziert, zum Schrecken der Botschafter bei der OECD sogar stark überstrapaziert wurde, konnte die EPA aufgrund dieser wissenschafts-technologischen Legitimation mit der finanziellen Unterstützung der USA institutionalisiert werden.

Die Pädagogisierung der Produktivität

In der Folge war es die EPA selbst – zu deren Vizedirektor King 1957 avancierte⁶³ –, die den wissenschafts-technologischen Produktivitätsmythos verbreitete und sich dadurch eine breiter abgestützte Akzeptanz schuf. Dabei stellte sie gleichzeitig die Weichen für die Verabschiedung des CSTP. In diesem Prozess wurde die Trias von Wissenschaft, Technologie und Produktivität um ein viertes Element ergänzt – Bildung. Kurz nach ihrer Grün-

63 King wurde das Direktorat erst verwehrt, da er das Mandat der Arbeitsgruppe, die den Anstoß für die EPA gab, zu weit ausgedehnt hatte (Boel, 2003, S. 13).

dung lancierte die EPA im Jahr 1954 in Zusammenarbeit mit dem *Manpower Committee* der OEEC eine Studie hinsichtlich des Angebotes an Naturwissenschaftlern und Ingenieuren in den OEEC-Mitgliedstaaten. Diese wurde 1955 veröffentlicht und warnte ein Jahr, nachdem die Verschwendung von Talenten in den USA beklagt wurde, vor einem Mangel an qualifiziertem Personal in Europa.⁶⁴ Verstärkt wurde die alarmierende Botschaft zwei Jahre später durch ein internes Schreiben vom EPA-Direktor Roger Grégoire an alle Botschafter bei der OEEC. Darin beklagte er, dass die sowjetische Wissenschaftsförderung stets drohe, größer zu sein, als die des Westens (RAC, reel 1231, 1957, 7. März, S. 2).

Bestätigt und nochmals intensiviert wurde diese Angst durch einen Bericht, der einige Monate nach dem Schreiben des EPA-Direktors – und noch vor der Sputnik-Krise – publiziert wurde (OEEC, 1957). Der Bericht trug den Titel „The Problem of Scientific and Technical Manpower in Western Europe, Canada and the United States“ und betonte erneut, dass eine große Gefahr bestünde, dass das westliche Europa, Kanada und die USA hinsichtlich ihres Angebotes an Wissenschaftlern und Ingenieuren in großem Rückstand seien (ebd., S. 5). Dieser Mangel würde offensichtlich die Expansion der Produktion verhindern, denn der Fortschritt in Wohlfahrt, Gesundheit und Produktion des letzten Jahrhunderts sei der Technologie und damit der Wissenschaft zu verdanken: „Science and technology affect every aspect of modern life“ (ebd., S. 7). Trotz Begriffsunsicherheiten, welche die Validität der Vergleiche – wie die Gruppe offen eingestand – stark in Frage stellten, relativierte sie ihre alarmierenden Konklusionen nicht. Die Autoren der Studie behaupteten, dass die Aufrechterhaltung des veranschlagten Kausalitätszirkels eine Frage bzw. ein Problem der Bildung sei und votierten daher dafür, die Bildungsexpansion voranzutreiben. Das Problem zu viele auszubilden, so versicherte der Bericht optimistisch, sei sicherlich nicht gegeben. Die nationalen Botschafter nahmen diese Warnsignale ernst und verabschiedeten im Juli 1957 – wiederum bevor Sputnik den Himmel erklommen hatte – eine „Arbeitsgruppe für wissenschaftliche und hochqualifizierte technische Arbeitskräfte“ (C(58)52, S. 2).

Der Auftrag der Arbeitsgruppe zielte konsequenterweise auf bildungspolitische Maßnahmen. Er bestand darin, die „basic education“, die universitären sowie die technischen Hochschulen der Mitgliedstaaten zu evaluieren. Die Gruppe kam zu dem Schluss, dass die gegenwärtigen Bildungssysteme

64 Diese Studie scheint bereits zu diesem Zeitpunkt erste bildungsplanerische Maßnahmen auf nationaler Ebene zu fördern. So entwickelte die Bundesrepublik Deutschland in einer Zusammenarbeit von Bund und Ländern im Jahr 1956 einen Bedarfsplan, der nach Hartong explizit auf Empfehlungen der OEEC aufbaute. Darin wurden die Beziehungen zwischen dem Ausbau des Bildungswesens und dem Wirtschaftswachstum untersucht (Hartong, 2011, S. 191-192).

unmöglich in der Lage seien, die notwendige Anzahl an Wissenschaftlern und Ingenieuren für die Industrie zur Verfügung zu stellen und setzte sich daher dafür ein, innerhalb der OEEC ein Committee for Scientific and Technical Personnel (CSTP) zu etablieren. Dieses sollte sich der Expansion höherer Bildung annehmen sowie die Curricula der sekundären und eventuell der Grundschulen anpassen und diese vermehrt auf die Naturwissenschaften ausrichten (C(58)52). Neben dieser thematischen Einschränkung in Richtung Naturwissenschaften wurde aus den Ausführungen der Arbeitsgruppe auch ersichtlich, dass ihre Expansionsvorschläge hauptsächlich darauf zielten, Talente zu identifizieren. Bereits der die Arbeitsgruppe initiiierende Bericht aus dem Jahr 1957 stellt die Expansion in den Kontext einer Selektion „of those intellectually qualified“ (OEEC, 1957, S. 6). Die Arbeitsgruppe selbst verstärkte diese Position, indem sie betonte, dass es in der Population jeweils nur einen gewissen Anteil gäbe, der für wissenschaftliches Wissen geeignet sei. Diesen jungen Menschen sollte die Möglichkeit zuteil werden, ihre Talente zu entfalten (C(58)52, S. 8). Nur auf diese Weise, so betonte die Gruppe, wären die OEEC-Mitglieder in der Lage, der „modernen“ Welt gerecht zu werden: „If countries are to reap the benefits of technical progress, there must be general appreciation of the influence of science in modern life, and an adequate supply of trained people fully employed to support rapid progress“ (C(58)52, S. 12). Die Arbeitsgruppe war erfolgreich. Ein halbes Jahr nachdem sie dem Rat ihre Resultate unterbreitete hatte, verabschiedete dieser – im Mai 1958 – das CSTP und ernannte Alexander King zu dessen Leiter. Damit wurde neben der EPA ein weiteres Organ etabliert, das den wissenschafts-technologischen Produktivitätsmythos – ergänzt um die vierte Komponente der Bildung über die europäischen Mitgliedstaaten verbreitete. Bildung sollte jedoch klar im Korsett der Wissenschaftstechnologie gehalten werden, eine Verabschiedung eines genuinen Bildungsausschusses wäre zu diesem Zeitpunkt nicht möglich gewesen (King, 2006, S. 239).

3.4 Die Bildungsprognose

Das Programm des 1958 institutionalisierten CSTP stand ganz im Zeichen der im vorangehenden Kapitel beschriebenen Diskurse und ihrer Prämissen. Die Naturwissenschaften und die Mathematik standen im Zentrum, wobei das Komitee einerseits auf Curriculumsentwicklung setzte und andererseits auf eine bildungspolitische Steuerung mittels Prognosen, die basierend auf der erwarteten Zunahme der wirtschaftlichen Produktivität den zukünftigen Bedarf einer (natur-)wissenschaftlichen Elite berechnen sollte. Im Folgenden wird erst ein Überblick über das Programm des CSTP und seine Ziele gegeben, um darauffolgend die Bestrebungen für eine gemeinsame statistische Sprache zugunsten von vergleichenden Prognosedaten hervorzuheben.

Die Ziele und das Programm des CSTP

Die Ziele des CSTP basierten auf den Vorschlägen der Arbeitsgruppe, die das Komitee initiierte, sowie auf dem Bericht der EPA und des Arbeitskräftekomitees aus dem Jahr 1957 (vgl. Kap. 3.3). Sie stellten eine Ableitung der wissenschafts-technologischen Anforderungen dar: Generell sollte ein stärkeres Bewusstsein und Wissen um die Bildungsbedürfnisse bezüglich Naturwissenschaften und Technologie in der Öffentlichkeit gefördert werden. Im Bildungswesen sollte bereits die Grundbildung als adäquate Vorbereitung für eine naturwissenschaftliche Karriere verbessert, sowie die Möglichkeiten für die höhere und sekundäre Bildung sowohl strukturell, institutionell als auch personell ausgebaut werden. Des Weiteren war es ein Ziel, die vorhandenen Arbeitskräfte effizienter zu nutzen sowie den Austausch zwischen Studierenden und Forschenden der Mitgliedstaaten zu fördern. Insgesamt sollten bessere Informationen zu den Langzeitbedürfnissen der Industrie in Bezug auf Naturwissenschaftler und Ingenieure zugänglich gemacht werden (STP/GC(58)1, S. 1; C(58)248, S. 2-3). Aus den Vorschlägen des Berichtes von 1957, der in Zusammenarbeit der EPA und dem Arbeitskräftekomitee (manpower committee) entstanden ist, wurde einzig die Berufsbildung ausgelassen. An dieser war möglicherweise eher das Arbeitskräftekomitee interessiert, es wurde allerdings durch das CSTP ausgebootet. Die Konkurrenzsituation zwischen den beiden Komitees machte King in einer Sitzung Ende der 1950er-Jahre evident und erklärte selbstbewusst, dass das Arbeitskräftekomitee im Vergleich zum CSTP „nicht kompetent wäre, um mit Fragen umzugehen, die das Bildungssystem betreffen“ (STP/GC/M(59)3, S. 6). Das CSTP, das sich vornehmlich an den Naturwissenschaften orientierte (vgl. Kap. 3.5), war dieser Aufgabe laut King jedoch gewachsen. Die Vernachlässigung der Berufsbildung spiegelte nicht zuletzt den US-amerikanischen Einfluss auf das CSTP wider, da in den USA kein Äquivalent zu europäischen Formen der Berufsbildung existiert.

Das Komitee interessierte sich vor allem auch für das Bildungssystem der UdSSR, deren Wissenschaftsstärke Sputnik in der Wahrnehmung der CSTP-Sekretariatsleitung einmal mehr unter Beweis gestellt hatte. Der Vorschlag, das CSTP-Programm an den Erfahrungen der Sowjetunion auszurichten, wurde bereits in der initiiierenden Arbeitsgruppe gemacht (C(58)52, S. 18). Außerdem orientierte sich das CSTP am Wissenschaftskomitee der NATO (RAC, reel 1231, 1957, 20. Dezember). In den 1960er-Jahren entsandte das Komitee eine Delegation in die UdSSR (STP/GC/M(60)1; STP/GC/M(60)2). Da die Dokumente jedoch nicht vorliegen und in den Protokollen nicht diskutiert wurden, lässt sich der Einfluss dieses Besuches nicht dechiffrieren. Offensichtlicher – nicht nur aufgrund der Finanzierung – war der Einfluss der USA, die in den 1950er-Jahren selbst Delegationen in die UdSSR entsandt hatte (Sobel, 1978, S. 281; Rudolph, S. 59). Die Voten

des US-amerikanischen Delegierten und eigentlich nur assoziierten Mitgliedes der OEEC, nahmen im Verhältnis zu seinen Kollegen im CSTP sehr viel Raum ein. Die US-Regierung war außerdem äußerst aktiv bei der Rekrutierung von Experten für das Komitee. Ferner informierte das CSTP auch die Ford-Stiftung, wovon die dort archivierten Dokumente zeugen, stets über seine Vorhaben und Programme. Die US-amerikanische Stiftung lancierte in den frühen 1960er-Jahren in Südamerika ein Projekt, bei dem sie eng mit dem CSTP zusammenarbeitete,⁶⁵ und sie wurde sogar in die Personalrekrutierung des Sekretariats einbezogen (vgl. Kap. 4.5).

Die Projekte des CSTP gliederten sich in zwei hauptsächliche Themenkreise:⁶⁶ Die Expansion und Information sowie die Lehrerbildung und die Curriculumsentwicklung. Letztere nahmen einen großen Teil der anfänglichen CSTP-Aktivitäten ein und wurden vom zypriotischen Historiker George Papadopoulos geleitet, der in Großbritannien studiert hatte. Laut dem norwegischen CSTP-Delegierten, Kjell Eide, setzte das Komitee Papadopoulos explizit dafür ein, US-amerikanische Curriculumsreformen nach Europa zu bringen (Eide, 1990, S. 10). Daraus resultierte eine Reihe von Publikationen zur Unterrichtsverbesserung in den Naturwissenschaften und in der Mathematik (Rohstock, 2014).⁶⁷ Neben diesen Schriften organisierte das CSTP außerdem „summer schools“ für Naturwissenschafts- und Mathematiklehrer, die in der Hoffnung initiiert wurden, dass diese Lehrer danach eigene Kurse in ihren Ländern geben. Das Einsetzen neuer Technologie (wie dem Film) im Unterricht, stellte ein Thema dar, das sich durch die Protokolle der Anfangsjahre zieht. Neben der Curriculumsentwicklung und der Lehrerbildung in den Naturwissenschaften und der Mathematik stellte das politische Anliegen der Bildungsexpansion das größte Aktivitätsfeld des CSTP dar. Im Vordergrund standen statistische Vergleiche und Prognosen, die Ausbildung kompetenter Experten und die Länderexamen, welche die notwendige Information liefer-

65 Das Mediterranean Regional Project (MRP) der OEEC galt als Vorbild für die Planungsprojekte der Ford-Stiftung in Südamerika (vgl. Kap. 4.4).

66 Nicht enthalten ist in dieser Klassifizierung das Projekt der „growing points“, das insbesondere den Austausch zwischen Wissenschaftlern fördern sollte. Das Konzept wurde in gleicher Weise von der Ford-Stiftung angewendet (Solovey, 2013) und funktionierte nach dem Prinzip, Institutionen, die sich in einem Gebiet als herausragend erwiesen hatten, finanziell zu unterstützen, damit ihre Methoden stärker verbreitet oder sie das notwendige Equipment, das gerade in den Naturwissenschaften horrende Summen kostete, anschaffen konnten. Als großes Problem zeigte sich in diesem Projekt die europäische Freiheit der Universitäten, die einer externen Finanzierung entgegenstand (STP/GC/M(58)1, S. 18).

67 OEEC (1960b): *School Mathematics in OEEC Countries*. Paris: OEEC; OECD (1963b): *Chemistry To-day*. Paris: OECD; OECD (1963c): *New thinking in school biology*. Paris: OECD. OECD (1964c): *Mathematics To-day*. Paris: OECD; OECD (1965): *Teaching physics To-day*. Paris: OECD.

ten. In diesem Prozess avancierte das CSTP zu einer Verwaltungstelle der statistischen Daten der Mitgliedstaaten der OEEC.

Das CSTP als Verwaltungstelle der gemeinsamen Sprache

Im Hinblick auf die Bildungsexpansion beschäftigte sich das CSTP speziell mit deren Kontrolle und Steuerung, die es erreichen wollte, indem adäquate statistische Daten, Methoden und Analysen generiert wurden. Offensichtlich wurde dies an der ersten – laut einem OECD-Rückblick bahnbrechenden (OECD, 1983, S. 3) – Statistik-Konferenz des Komitees in Den Haag mit dem Titel „Techniques for Forecasting Future Requirements of Scientific and Technical Personnel“ im Jahr 1959, deren Berichte und Diskussionen im Jahr 1960 unter dem sprechenden Titel „Forecasting in the Age of Science“ (OEEC, 1960a) publiziert wurden. Die Vision der wissenschaftlichen „Welt von morgen“ und die Abhängigkeit dieses wissenschaftlichen Zeitalters von der wissenschafts-technologischen Produktivität offenbarte neben dem Titel das auf dem Einband der Publikation festgehaltene Mantra: „Vigorous economic growth in the *world of tomorrow* will depend largely upon an adequate supply of trained scientists, engineers and technicians“ (OEEC, 1960a, Hervorhebung RB). Die Konferenz, die 32 Teilnehmer umfasste (vgl. Kap. 3.5), zielte darauf ab, Techniken und Methoden zu entwickeln, die Nachfrage und das Angebot an wissenschaftlichem Personal und Ingenieuren zu prognostizieren, um dadurch steuernd auf die Bildungspolitik einzuwirken (RAC, reel 1343, 1959, 12. Juni). Die bereits vorhandenen statistischen Daten wurden stark bemängelt. So hebt der Bericht aus dem Jahr 1957 hervor, dass die Daten, welche die einzelnen Länder zur Verfügung gestellt hätten, kaum vergleichbar seien, da sogar der Begriff „engineer“ von Land zu Land eine unterschiedliche Bedeutung aufweisen würde (OEEC, 1957, S. 9). Verbesserungen in dieser Hinsicht waren daher ein zentrales Anliegen des Berichtes und diese Forderung wurde zwei Jahre später auch in Den Haag über und über betont.

Darin zeigt sich, dass es den Teilnehmern nicht nur um das Generieren prognostischer Daten ging, sondern vor allem darum, die Mitglieder zu vergleichen: Komparative Statistiken wären die Vorbedingung für ein besseres Verständnis der unterschiedlichen Bildungspolitiken und ihrer Effizienz, so ein Fazit der Konferenz. Nur vergleichende Daten würden zeigen, ob die einzelnen Staaten ihre Talente effizient nutzten. Dabei werden genuin quantitative Faktoren wie die Beteiligung der Gesamtpopulation auf den verschiedenen Bildungsstufen oder das Angebot an Lehrern und Professoren als Variablen genannt (OEEC, 1960a, S. 114-115). Die Konferenzteilnehmer stimmten darin überein, dass die bisherigen Untersuchungen der OEEC (etwa der Bericht von 1957) zwar brauchbar seien, jedoch mit klaren Vorbehalten.

Um Daten im internationalen Vergleich zu verwenden, wäre, wie auf der Konferenz unmissverständlich formuliert wurde, eine „gemeinsame Sprache“ unabdingbar (ebd., S. 106). Die OEEC, so schlug der US-amerikanische Experte Harold Goldstein vor, sollte künftig als Verwaltungsstelle bzw. „clearing house“ (ebd., S. 111) dieser Daten fungieren. Dieser Aufforderung kam das CSTP gerne nach, beschäftigte sich das Komitee doch von Beginn an mit dieser Thematik (STP/GC/M(58)1, S. 8) und letztlich wurde seine Existenz durch prognostische Verfahren eingeleitet. Bereits im Vorfeld der Gründung des Komitees wurde darauf hingewiesen, dass es Experten für die statistische Analyse dieser Probleme bräuchte (C(58)52, S. 1). Das CSTP nahm dieses Anliegen auf und organisierte noch vor der Konferenz in Den Haag Kurse, in denen Experten ausgebildet werden sollten (STP/GC(59)1, S. 29). Unterstützt wurde dieses Programm vor allem aus den USA, die auch einen ersten Fachmann (Harold Goldstein) beauftragten, die Maßnahmen zu analysieren, die in den einzelnen Mitgliedstaaten bislang getroffen wurden (STP/GC/M(58)1, S. 12). Goldstein wurde in der Folge zu einem wortmächtigen Redner auf der Konferenz in Den Haag und setzte sich für die OEEC als „clearing house“ ein. Die Reaktion des CSTP folgte unmittelbar, indem es nach der Konferenz die Verbesserung der Methoden und gemeinsame Definitionen auf seine Agenda setzte: „Improvement of the methodology on which statistical forecasting of scientific and technical manpower needs is based, with particular regard to forecasting techniques, the *acceptance of common definitions and establishing the equivalence* of scientific and technical qualifications between countries“ (STP/GC(59)1, S. 27; Hervorhebungen RB).

Die notwendigen Kontakte, um diese Vereinheitlichungen herzustellen, wurden über die Länderexamen/-berichte ermöglicht. Mit diesen griff das CSTP auf ein Verfahren zurück, das bereits in den Anfängen der OEEC entwickelt wurde – die „peer reviews“. Sie waren hinsichtlich der Verteilung der Marshall-Gelder ausschlaggebend und wurden später zu einem bewährten Instrument der OEEC sowie der OECD (Woodward, 2009, S. 16-17; Kallo, 2009, S. 64). Die Berichte sind bis heute in vier Schritte gegliedert: das jeweilige Land verfasst erst selbst einen Bericht, der einem internationalen Team von Experten als Grundlage dient. Dieses Team reist für einen meist ein- bis zweiwöchigen Besuch in den zu examinierenden Mitgliedstaat. Nach diesem Aufenthalt verfassen die Experten einen Bericht, der in einem Konfrontationstreffen bei der OEEC – in einer Sitzung des CSTP – diskutiert wird (STP/GC(59)1, S. 6f.). Auf der Konferenz in Den Haag wurde die fundamentale Bedeutung dieser Berichte betont: Einerseits würden sie innerhalb des jeweiligen Landes eine Brücke zwischen den Politikverantwortlichen und den Fachkräften, die für die Aufbereitung der Daten zuständig wären, schaffen. Andererseits würden die Mitgliedstaaten durch die Aufgabenüberweisung – diese Länderexamen durchzuführen – „befriedigende“ organisationale

Strukturen entwickeln, die in der Lage wären, angemessene Daten zu liefern (OEEC, 1960a, S. 107-108).⁶⁸ Mit den Länderberichten wurde somit die Scharnierstelle geschaffen, damit die Mitgliedstaaten die *gemeinsame* Sprache übernahmen und die notwendigen Strukturen aufbauten, die von der Verwaltungsstelle OEEC koordiniert bzw. überwacht werden sollten.

3.5 Die naturwissenschaftlichen Könige der Globalisierung

Der auf der Makro- (3.1) und Mesoebene (3.2-3.4) herausgearbeitete Impetus hinsichtlich der wissenschafts-technologischen Welt von morgen spiegelt sich auf der Mikroebene der Analyse wider, der der individuellen Akteure, welche die Institutionalisierungsprozesse formten sowie die konkreten Programme des CSTP kreierten. Im Folgenden wird in einem Überblick über die Akteure rund um das CSTP gezeigt, dass die Naturwissenschaften in den Anfängen des Komitees auf der Ebene der Delegierten, des Personals und der Experten die dominante wissenschaftliche Referenzdisziplin waren. Zweitens wird der schottische Chemiker und die Entwicklung prägende *König der Globalisierung* Alexander King angezoomt und das Netzwerk, das ihn als Akteur mobilisierte, entschlüsselt.

Die Naturwissenschaften als Referenzdisziplin des CSTP

Die Leitung des CSTP wurde Alexander King übergeben. King beschrieb diesen Prozess in seiner Autobiographie folgendermaßen: „So, when the Sputnik projected me unexpectedly into educational aspects of the OECD programmes, I arrived with heavy baggage in the form of little-thought-through ideas and prejudices“ (King, 2006, S. 264). Um diesen Vorurteilen und nicht durchdachten Ideen Abhilfe zu schaffen, rekrutierte King nicht etwa einen Vertreter der Erziehungswissenschaften, sondern er stellte sich einen ehemaligen Kollegen aus dem britischen Ministry of Production, den Sozialwissenschaftler Ronald Gass zur Seite. Gass war während des Krieges bei der Royal Air Force (RAF) und zusammen mit King im Ministry of Production Großbritanniens tätig. Er war vor allem mit dem „Humanfaktor“ der industriellen Produktion beschäftigt, was sich in Studien zur Verhaltensforschung äußerte. Wie King war auch Gass kein ausgewiesener Experte für Bildungsfragen. Der norwegische Delegierte und spätere Leiter zentraler Projekte innerhalb des CSTP, Kjell Eide (vgl. Kap. 4), charakterisierte ihn in einer Retrospektive zur Bildungstätigkeit der OEEC/OECD folgendermaßen:

68 Die Länderberichte zählen zu den teuersten Aktivitäten des CSTP (STP/GC(59)1, S. 41).

„He [Gass] did not know much about education, but he had an innovative mind, and great ability to pick up new ideas and to sell them“ (Eide, 1990, S. 9). Ein Querschnitt durch die Meinungen verschiedener OEEC/OECD-Mitarbeiter, -Berater, und -Delegierter, die von der Ford-Stiftung Mitte der 1970er-Jahre hinsichtlich der Entstehung des CERI befragt wurden, zeigte eine ähnliche Charakterisierung Gass': „Argwöhnisch“ gegenüber der Bürokratie und gleichzeitig „Experte, sie zu manipulieren“; kein Mensch der Bescheidenheit und vor allem niemanden neben sich duldend, der ihm intellektuell überlegen war (RAC, Unpublished Reports, Nr. 2537, 1976, S. 52 und 51). Gass' ausgeprägten Führungsanspruch erfasste der britische Soziologe und langjährige Berater der OEEC/OECD sowie prägender Wegbereiter des CERI, A. H. Halsey (vgl. Kap. 5), im Vorfeld der CERI-Gründung gegenüber einem Mitarbeiter der Ford-Stiftung pointiert: „Gass was an unusual individual who but for the accident of the war and the opportunity which it gave him to go to a university, might well have ended up as a Liverpool gang leader rather than as an international civil servant of some distinction“ (RAC, Unpublished Reports, Nr. 10266, 1967, S. 43).

Neben Gass übernahm ein weiterer Sozialwissenschaftler eine führende Position innerhalb des CSTP: Henning Friis, der Direktor des dänischen Institutes für Sozialwissenschaften, wurde zum Vorsitzenden des Komitees gewählt. Die wissenschaftliche Verortung der beiden war jedoch nicht repräsentativ für die nationalstaatlichen Delegierten des Komitees insgesamt: Dieses setzte sich zu einer Hälfte aus Naturwissenschaftlern, mit universitärem Hintergrund oder einem Mandat an nationalen Forschungsinstituten sowie Ingenieuren zusammen. Die andere Hälfte waren Personen mit bildungspolitischem Hintergrund, d.h. sie stammten aus Bildungs- und Berufsbildungsministerien oder den ihnen angegliederten Forschungsinstituten und -räten sowie aus administrativen Universitätsämtern wie Rektoraten (STP/GC (59)66). Obwohl das CSTP von der OEEC unabhängig war, zeigte sich eine Balance von Delegierten mit einem direkten Regierungsmandat und Personen, die aus dem wissenschaftlichen Bereich stammten. Damit wurde bereits mit diesem Komitee ein Hybrid geschaffen, das sich zwischen Forschung und Politik bewegte.

Im Gegensatz dazu waren die bildungspolitischen Vertreter auf der Konferenz in Den Haag zum „Forecasting“ mit vier Teilnehmern klar untervertreten (vgl. Kap. 3.4). Die Teilnehmer dieser Konferenz setzten sich fast zu einem Drittel aus Ingenieuren zusammen, dicht gefolgt von Statistikern und Mathematikern, sowie Ökonomen an dritter Stelle. Die Soziologie stellte dort mit einem Teilnehmer eine Minderheit dar und Vertreter der Pädagogik waren gar nicht anwesend. Unter den Teilnehmern und Vortragenden war unter anderem der Ökonom Philip Hall Coombs. Er war zu diesem Zeitpunkt Leiter für die Bildungs- und Bildungsforschungsaktivitäten der Ford-Stiftung (vgl. Kap. 2). Mit dieser US-amerikanischen Stiftung pflegte bereits die EPA

enge Kontakte. Coombs wurde im Vorfeld der Konferenz in Den Haag vom CSTP angefragt, ob er bereit wäre, an diesem Treffen zur „Bildungsprognose“ zur Thematik der „Bildungsplanung“ vorzutragen. Er kam diesem Ersuchen nach und war der einzige Vortragende, der den Begriff *Planung* im Titel führte.⁶⁹ Sein Referat war für das CSTP und seine Programme nachhaltig. In den 1960er-Jahren wandelten sich Aktivitäten dieses Komitees von der Prognose zur Planung, während sich gleichzeitig die Kontakte zur Ford-Stiftung intensivierten (vgl. Kap. 4).

Für die gesamte Entwicklung des CSTP bis zu seiner Auflösung im Jahr 1970 war das Duo von Gass und King wegweisend. Die 1961 aus der OEEC hervorgehende OECD verabschiedete ein Wissenschaftsdirektorat, das der Leitung von Alexander King unterstellt wurde. Das CSTP wurde darin integriert und Ronald Gass wurde zu seinem Leiter.⁷⁰ Im Zuge der Pensionierung von King im Jahr 1974 konnte sich Gass aus dessen Schatten bewegen, indem er im selben Jahr zum Direktor des neu gegründeten *Directorate for Social Affairs, Manpower and Education* ernannt wurde. Gass gelang bereits im Jahr 1968 mit dem Amt des CERI-Direktors ein erster Durchbruch. Beide Personen, sowohl Gass als auch King, waren durch ihren dominanten Führungsstil bekannt, sie wurden als „Empire-Builder“ wahrgenommen und dies habe sich auch in ihrer politischen Haltung gespiegelt, „top-down“ steuernd auf Ereignisse und Menschen einwirken zu wollen (RAC, Unpublished Reports, Nr. 2537, 1976, S. 2 und S. 33): „He (Gass; RB) and King were both extremely controversial, some liked them, some hated them, but all took notice of them“ (RAC, Unpublished Reports, Nr. 2537, 1976, S. 28).

Globalisation's First King – Alexander King

Die Analyse der Prozesse, die zur Integration der Wissenschaften in die OEEC sowie letztlich zur Gründung des CSTP führten, zeigt, dass Alexander King als maßgeblicher Katalysator agierte. 1909 in Schottland geboren, führte seine Karriere über ein Chemiestudium in die wissenschaftliche Kriegsplanungsabteilung Großbritanniens und ins britische Ministry of Production, zu dessen Vizedirektor er ernannt wurde. Ab den späten 1950er-Jahren setzte sich seine Laufbahn auf internationaler Ebene fort, erst als Vizedirektor der EPA, dann als Leiter des CSTP und innerhalb der OECD avancierte er zum Verantwortlichen des Wissenschaftsdirektorats, der er bis zu seiner Pension im Jahr 1974 blieb. Damit war Kings Karriere jedoch kei-

69 Coombs hielt einen Vortrag zu „Educational Planning in the Light of Economic Requirements“.

70 King vertrat das CSTP allerdings nach außen, etwa auf der Konferenz der Ständigen Europäischen Bildungsminister, und er nahm an allen Sitzungen des CSTP teil.

neswegs beendet, er setzte sein Wirken als Mitbegründer der Vereinigung fort, die mit ihrer bahnbrechenden Publikation „The Limits to Growth“ (Meadows & Club of Rome, 1972) die 1970er-Jahre prägte – dem *Club of Rome*.

Nicht unbegründet bezeichnete sein langjähriger Mitarbeiter Ronald Gass King in seinem Nachruf als „Globalisation’s First King“ (Gass, 2007). Nicht unbegründet in zweifacher Hinsicht: Einerseits war King Mitwirkender an vorderster Front, den Glauben an die Wissenschaft als Vehikel materieller Technologie und damit als Fundament jeglichen gesellschaftlichen Fortschritts zu globalisieren. Andererseits sah er in der Wissenschaft gleichsam eine mentale Technologie (vgl. Kap. 2), mittels derer eine Form von Expertise generiert werden konnte, die King politischen Prozessen demokratischer Aushandlung möglichst vorschalten wollte: „Politik für die Wissenschaft“ und „Wissenschaft für die Politik“ stellten laut Gass die grundlegenden Koordinaten dar, die Kings Denken und Wirken antrieben (Gass, 2007). Davon zeugt nicht zuletzt die über 400 Seiten umfassende, kurz vor Kings Tod erschienene Autobiographie (King, 2006). Dieses Dokument gewährt einen Einblick in Kings unerschütterlichen Glauben an die wissenschaftliche Kraft gesellschaftlicher Transformation in Richtung Fortschritt (vgl. Papadopoulos, 1996, S. 27) und seine Überzeugung, dass sich der Globus in eine „wissenschaftsbasierte Welt“ wandelte (siehe Zitat Einleitung Kap. 3). Im Jahr 1972 führte Howard Brabyn für die Zeitschrift *New Scientist* ein Interview mit Alexander King, in dem er diesen als „Graue Eminenz der europäischen Wissenschaft“ bezeichnete und ihn zusammenfassend beschrieb: „he is a trader of thought, a cool catalyst with the golden knack of transforming ideas into action“ (Brabyn, 1972, S. 391). Die Karriere des „cool catalyst“ begann am Royal College of Science in London, wo er Chemie studierte. Nach seinem Studiumsabschluss forschte er für ein Jahr an der Universität München und lehrte danach physikalische Chemie am Imperial College in London. Nach Ausbruch des Zweiten Weltkrieges führte seine Karriere allerdings im britischen Ministerium weiter, wo er in die wissenschaftlichen Aspekte der Kriegsplanung eingebunden wurde. Er rückte zum Vizedirektor im britischen Ministry of Production auf und war maßgeblicher Wegbereiter des Pestizids DDT (Dichlorodiphenyltrichloroethan) (King, 2006, S. 126-148; Brabyn, 1972, S. 390). Dieses wurde in den 1940 Jahren eingeführt und gegen Ende des Zweiten Weltkrieges zur Bekämpfung von insekten-induzierten Krankheiten der Soldaten verwendet (McCallum, 2008, S. 99-100).⁷¹ Um sich mit den US-amerikanischen Kriegsforschen über DDT auszutauschen, reiste

71 DDT wurde nach dem Krieg großflächig verwendet und zeigte in der Folge eine Vielzahl nicht intendierter Wirkungen, die für die Umwelt äußerst schädlich waren, sodass es in den USA 1972 verboten wurde (McCallum, 2008, S. 99-100).

King nach Washington, wo er sich für die verbleibenden Kriegsjahre niederließ: Er wurde zum Direktor des *British Central Scientific Office*⁷² in Washington ernannt, und er sollte in dieser Funktion mit den US-Einheiten, die in die Kriegsforschung involviert waren, Verbindungen knüpfen.

In dieser Zeit wurde er mit dem Kreis der US-amerikanischen *defense intellectuals* vertraut und lernte ihren „patron saint“, Vannevar Bush, kennen (vgl. Kap. 2). King attestierte, dass Bushs Bericht „Science The Endless Frontier“ einen erheblichen Einfluss darauf hatte, wissenschaftliche Methoden der Kriegsforschung auf die zivile Gesellschaft anzuwenden. Zurück in Großbritannien war es vorrangig King selbst, der als *heiliger Patron* der europäischen Wissenschaft agierte (King, 2006, S. 126-168). Er begann mit vehementem Einsatz die britische Industrie mittels Wissenschaft zu „modernisieren“ (Gass, 2007). King wäre jedoch kein „König der Globalisierung“, hätte er sich nur auf Großbritannien beschränkt: Er reiste – den Produktivitätsmythos im Gepäck – um die Welt (King, 2006, S. 201) und empfing Besucher aus verschiedenen Ländern (ebd., S. 179). Daneben unterhielt King Kontakte mit den Wissenschaftlern der UNESCO und engagierte sich für deren Pläne für wissenschaftliche Großprojekte, woraus unter anderem die *European Organization for Nuclear Research*, das in Genf gelegene CERN hervorging (ebd., S. 180). Daneben schien er die UNESCO-Mitgliedstaaten zur nationalen Förderung der Wissenschaften zu ermutigen, indem er in einem 50-seitigen Bericht mit dem Titel „Science and Government“ (UNESCO/UNESDOC, 1950, 10. Mai) am Beispiel Großbritanniens zeigte, welche großen Möglichkeiten die Wissenschaften sowie die mentale Technologie der „Operation analysis“ (ebd., S. 1) der Regierung erschlossen.

Mit fortschreitender Karriere und sich mehrendem Einfluss, der mit Kings Wechsel auf die internationale Ebene als Vizedirektor der EPA im Jahr 1957 wuchs, brachte er sein Wissenschafts-Advokatenamt immer vehementer vor. So lag etwa keiner anderen Institution als der Ford-Stiftung ein Schreiben Kings aus dem Jahr 1957 mit dem Titel „Research and Political Power“ vor. Darin behauptet er die Entwicklung des Globus in eine „wissenschaftsbasierte Welt“ (siehe Zitat Einleitung Kap. 3).⁷³ Dieses Dokument zirkulierte genau in dem Jahr, in welchem die OEEC über die das CSTP initiiierende Arbeitsgruppe abstimmte und ebenso die Sputnik-Verunsicherung grassierte. King hielt darin fest, es sei nun „weiträumig akzeptiert“, dass „Forschung die Speerspitze ökonomischen Wachstums“ sei (ebd., S. 1). Dies wäre allerdings auch in der Politik der Fall, wie die Beispiele der Atom- sowie der Wasserstoffbombe zeigten (ebd., S. 2). In einen kausalen Zusam-

72 Diese Institution wird später in London kopiert (King, 2006, S. 156).

73 Auf dem Dokument ist lediglich die Jahreszahl 1957 vermerkt. Es dürfte daher im Rahmen von Kings Funktion als Vizedirektor der EPA entstanden sein.

menhang setzend und die kontextuellen Umstände ausblendend erklärt er, dass der Niedergang Europas politischer Macht gegenüber der UdSSR und den USA mit seiner Forschungsschwäche einhergehe: „Political power is founded upon economic and defence strength, both of which are increasingly dependent on research. It follows therefore that research power and political strength are now mutual dependent through a complex chain of cause and effect“ (RAC, reel 1231, 1957, King, S. 2). Dafür verantwortlich diese komplexe Wirkungskette in die richtige Richtung zu lenken, seien laut King vor allem die Personen, die sich mit Wissenschafts- und Bildungspolitik auseinandersetzten (ebd., S. 4). Ob dieses Dokument tatsächlich an die Mitgliedstaaten gelangt war, konnte bislang nicht ausfindig gemacht werden, evident wird jedoch, dass King *science* vermehrt durch den breiteren Begriff *research* ersetzte, und damit den Sozialwissenschaften eine explizitere Präsenz einzuräumen schien.

Stets parallel mit dem Engagement Kings, die Wissenschaft als Medium materieller Technologie zu fördern, laufen seine Bestrebungen, der Politik wissenschaftliche Expertise vorzuschalten – Wissenschaft für die Politik. Davon gibt eine Fotografie Kings, die er in seiner Autobiographie platzierte, pointiertes Zeugnis: Das Portrait zeigt ihn, mit einer Lupe in der Hand den Globus betrachtend, und ist mit dem Emblem „Monarch of all he surveys“ unterzeichnet (King, 2006, S. 378). Was King in der *freien Welt*, obwohl den Namen *King* tragend, versagt blieb, schien er über die Fähigkeit der Beobachtung mithilfe technologischer Mittel – im Bild symbolisiert durch die Lupe – zu legitimieren und damit Prozesse der politischen Aushandlung der Wissenschaft unterzuordnen. King wurde von seinen Mitarbeitern und Beratern als Top-down-Agent wahrgenommen, so auch vom norwegischen Ökonomen und langjährigen Berater der OECD, Kjell Eide:

„King was a natural scientist who had applied a major role in the British war effort, and through that he had become convinced of the ability of applied and goal oriented research to transform modern society. He belonged to a circle who saw scientists as the key political actors in the future society, and he wanted the OEEC to promote science and technology, not least through an increased supply of experts in these fields“ (Eide, 1990, S. 8).

Bereits bevor King in die Kriegsplanung des Zweiten Weltkriegs involviert wurde, konfrontierte ihn die *Fabian Society* mit expertenorientierten Gesellschaftssteuerungsideen.⁷⁴ Die Fabian-Vereinigung trübte Kings Blick auf die

74 Die *Fabian Society* war eine sozialistische Intellektuellenbewegung, die in den 1880er-Jahren gegründet wurde, um durch Überzeugung gewaltfreie politische Reformen zu initiie-

Politik nachhaltig, so hielt er in seiner Autobiographie fest: „I joined the New Fabian Society and avidly read their material. Slowly I began to understand a little about this charade we dignify with the name politics“ (King, 2006, S. 97). Diese Missgunst gegenüber der Politik und ihren Entscheidungsstrukturen verstärkte sich mit Kings gescheitertem Versuch, Operations Research in die Abteilungen der britischen Ministerien einzubringen (Gass, 2007). Aus Kings Autobiographie wird deutlich, dass er neben der materiellen technologischen Überlegenheit der alliierten Kräfte, insbesondere auch die Anwendung von OR als kritisches Element für deren Kriegserfolg sah: Der Gebrauch dieser „wissenschaftlichen Logik“ mit „simplen Statistiken“, so beschreibt er OR, hätte der Royal Air Force, die der Deutschen Luftwaffe eigentlich unterlegen war, zum Sieg verholfen (King, 2006, S. 163).

Gleichzeitig wird auch offensichtlich, dass King den Produktivitätsmythos nur für vollumfänglich funktionstüchtig erachtete, wenn er durch OR unterstützt wurde: Vom Labor bis zur Wirtschaft würde es zu lange dauern, daher müssten die Prozesse im Voraus durch OR analysiert und entsprechend geplant werden (King, 2006, S. 182): „Efforts should be made to apply scientific approaches to existing systems, such as by exploring how wartime successes of operational research techniques could be applied in industry“ (ebd., S. 183). In den ersten Jahren nach dem Krieg war King mit dem Einbringen dieser wissenschaftlichen Methoden der Kriegsplanung erfolgreich. Die Bürokratie hätte, wie er anmerkte, nicht sofort die Kontrolle über die „Regierungsmaschinerie“ (King, 2006, S. 189) zurückgewonnen und er hätte Unterstützung von Individuen erhalten, die um den erfolgreichen Beitrag von OR im Krieg wussten. Dieser Erfolg war allerdings nicht nachhaltig, da bald der Widerspruch des planerischen OR zu einer liberalen Politik augenfällig wurde, was allerdings laut King eine das OR simplifizierende Fehleinschätzung der Politiker war (ebd., S. 191).

Dieses Scheitern Mitte der 1950er-Jahre war, wie King rückblickend bedauerte, der größte Misserfolg seiner Karriere überhaupt und animierte ihn, vermehrt auf internationaler Ebene für seine Ideen zu werben. Er fand in der OEEC den geeigneten Anknüpfungspunkt und die Plattform für weiteres Wirken. Obwohl er dort vom französischen Generalsekretär, René Sergent, mit den Worten empfangen wurde: „You come with the reputation of being an empire builder. There is no room for empires here“ (King, 2006, S. 277), erhielt der Chemiker spätestens in der OECD, zu deren Direktor für Wissen-

ren (Batchelor, 1985, S. 35). Die Bewegung avancierte zur bekanntesten privat agierenden Reformgesellschaft des Viktorianischen England und hatte eine Schlüsselfunktion bei der Institutionalisierung der *London School of Economics and Political Science* (Wagner et al., 1991, S. 33). Die Fabian-Vereinigung präsentiert sich laut Turner als „objective, rational, and expert“ (Turner, 2010, S. 119).

schaft er ernannt wurde, eine *carte blanche* für sein Imperium. Das während der OEEC-Phase französisch geprägte Generalsekretariat (vgl. Kap. 3.2) zog personell in Richtung Norden, als der dänische Ökonom Thorkil Kristensen die Leitung der 1961 gegründeten OECD übernahm. Kristensen und King waren bereits davor in Kontakt. In seiner Funktion innerhalb der EPA rekrutierte King den dänischen Ökonomen als Berater. Diese Allianz hielt über die Jahre, sodass Kristensen bei seiner Pensionierung im Jahr 1969 dem von Alexander King mitbegründeten Club of Rome beitrug (ebd., S. 303). Im Gegensatz zu Sergeant, dem französischen Generalsekretär der OEEC, begrüßte Kristensen King mit den Worten: „[...] ,do what you think is best, but don't get me into too much trouble“ (ebd., S. 238). Damit war für King die Plattform geschaffen, der internationalen Politik wissenschaftliche Expertise einzuverleihen und er konnte sein zentrales Lebens-Leitbild entfalten, auf das er in seiner Autobiographie immer wieder verweist, wenn sich Widerstände zeigten und er diese brechen, das heißt, in Richtung seiner Ziele verändern wollte: „They say, ‚You stroke the cat the wrong way.‘ I say, ‚Let the cat turn round“ (ebd., S. ix).

3.6 Zwischenfazit: Das wissenschafts-technokratische Netzwerk

Die Existenzphase der OEEC wurde von einem Mitarbeiter der Organisation rückblickend als „Genesis“ bezeichnet – in diesem Zeitraum wären die entscheidenden Strukturen aufgebaut worden, welche die OECD später charakterisierten (Kallo, 2009, S. 152-153). Dies gilt auch für die Entwicklung der Organisation zur Bildungsexpertin. Die ersten Institutionalisierungen entstanden unter der Federführung eines technokratischen Denkstils und eines entsprechenden Netzwerks, das die Wissenschaft zu einem existenziellen Bestandteil und Allheilmittel einer universellen Moderne stilisierte. Auf der Grundlage dieses Denkstils wurde der Diskurs der wissenschaftsinduzierten Produktivität erzeugt, deren Herausforderungen pädagogisiert wurden. Dies führte zur Etablierung einer universellen, statistischen Form der bildungspolitischen Expertise in der Form von Prognosen. Katalysiert wurden die Entwicklungen vornehmlich durch Akteure mit einem naturwissenschaftlichen Hintergrund, die enge Verbindungen – sowohl auf finanzieller als auch auf personeller Ebene – zur US-amerikanischen Regierung und ihrem Verteidigungsministerium aufwiesen. Dieses fand in der OEEC den Anknüpfungspunkt, um sich der europäischen Allianzen zu vergewissern. Diese Entwicklungen werden im Folgenden zusammenfassend dargestellt, um daraus erste Schlussfolgerungen zu ziehen.

Ob eine „technologische Gesellschaft“ (UNESCO), eine „neue menschliche Kultur“ (Europarat), die wissenschaftsbasierte „Welt von morgen“

(OEEC), in den 1950er-Jahren tendierten internationale Regierungsorganisationen zu einem universalistischen Weltbild. Dieses zeichnete sich durch die Vision einer Konvergenz differierender sozialer Strukturen in eine hochgradig technologisierte und damit wissenschaftsbasierte Gesellschaft aus. Dieses Möglichkeitsfenster wurde von Wissenschaftlern erkannt – und maßgeblich katalysiert –, um die Wissenschaft verstärkt in diesen politischen Organisationen zu verankern. Stets mit dem doppelten Anspruch, die Wissenschaften prioritär auf die Agenda dieser Organisationen zu setzen und sie gleichzeitig wissenschaftlich zu beraten. Am weitesten gediehen war dieser Prozess in der 1945 gegründeten UNESCO, welche der Wissenschaft, wovon bereits ihr Name zeugt, seit der ersten Stunde einen prominenten Platz auf ihrer politischen Agenda einräumte. Wissenschaft war nicht nur ein Politikfeld der Organisation, sondern sie beherbergte seit ihrer Gründung wissenschaftliche Abteilungen, die sie in ihrer Politik berieten und darüber hinaus Normen und Standards setzten. Dieses Entwerfen wissenschaftlicher Blaupausen spiegelte sich in der Bildungspolitik der UNESCO wider, obwohl ihr Mandat lediglich auf eine verstärkte Bildungskooperation der Mitgliedstaaten zielte. Da die UNESCO allerdings die kaltkriegserischen Parteien integrierte, war sie von internen Spannungen durchzogen und blieb stets unterfinanziert. Neben der UNESCO richtete sich auch der 1949 etablierte Europarat an einer technologischen Kultur aus. Im Gegensatz zur UNESCO zeigte er jedoch keine Aspirationen, permanente wissenschaftliche Beratungsinstitutionen in seine Strukturen zu integrieren. Die Zwiste, die den Europarat hinsichtlich seiner supranationalen Bestrebungen durchzogen, gepaart mit seinem parlamentarischen Unterbau, den er als einzige dieser internationalen Regierungsorganisationen besaß, hätten solche Vorstöße womöglich im Keim erstickt.

Aufgrund dieser Eigenheiten des Europarates und der UNESCO konnte die OEEC erstarken. Weder prägte sie ein so heterogener Mitgliederstab wie die UNESCO noch hegte sie abschreckende supranationale Absichten wie der Europarat. Vor diesem Hintergrund sah und fand das wissenschafts-technokratische Netzwerk – in Allianz mit der US-Regierung – in der OEEC eine potente Plattform für seine Anliegen. Trotz anfänglicher Widerstände gelang der doppelte Coup, die Wissenschaft prioritär auf die Agenda der Organisation zu setzen und gleichzeitig erste wissenschaftliche Instrumente der Politikberatung einzuführen. Die ersten Vorstöße mündeten im Jahr 1953 in der Etablierung der EPA und mit der Gründung des CSTP im Jahr 1958 erhielten die Wissenschaften ein eigenes Komitee und damit einen permanenten Platz in der OEEC. Damit wurde zwar keine eigene Forschungseinheit kreiert – wie sie 1968 mit dem CERI institutionalisiert werden sollte –, doch stellte das Komitee eine erste Hybridisierung von Wissenschaft und Politik dar. Die Durchmischung manifestierte sich in der professionellen Verortung der Delegierten, die von den Mitgliedstaaten in das Komitee entsandt wurden. Diese hatten zur Hälfte keine politischen, sondern wissenschaftliche Funktionen

inne oder waren als Ingenieure tätig. Obgleich eine Integration der Wissenschaft erst als illegitimes Vordringen in das „ernste Geschäft der Politik“ aufgefasst und zurückgewiesen wurde, erhielt sie durch diese Institutionalisierungsprozesse Raum, um sich zu entfalten. CSTP und EPA erhielten, da sie zu großen Teilen durch die USA finanziert wurden, einen semiautonomen Status und waren damit nicht vollumfänglich an die Organisation gebunden. Dies äußerte sich darin, dass diese Einheiten mittels operationeller Programme die Regierungsebene umgehen und direkt mit nationalstaatlichen Einheiten kooperieren konnten. Bezeichnenderweise werden sowohl die Programme der EPA als auch die des CSTP innerhalb der 1961 gegründeten OECD in die regulären Strukturen der Organisation integriert und damit vollumfänglich von den Mitgliedstaaten getragen. Dies deutet darauf hin, dass in der Anfangsphase die nationalstaatlichen Netzwerke genügend ausgedehnt wurden, damit bei den jeweiligen Regierungen die notwendige Unterstützung eingefordert werden konnte, diese Komitees in die Kernstrukturen der Organisation zu integrieren. Dies ist ein wiederkehrender Mechanismus, wie insbesondere auch die Institutionalisierung des CERI zeigen wird (vgl. Kap. 5.2). Die USA übten, obwohl ihnen innerhalb der OEEC nur der Status eines assoziierten Mitgliedes zukam, erheblichen Einfluss auf die Geschehnisse der Organisation aus. Angefangen beim Marshallplan über die EPA bis hin zum CSTP agierte die US-amerikanische Regierung – in letzterem Fall präziser: ihr Verteidigungsministerium – als finanzieller Motor. Sie waren darauf bedacht, Europas Allianzen und vor allem seine wirtschaftlichen Produktionsmaximen in den Koordinaten der *freien Welt* zu halten. Neben der US-Regierung kooperierte das CSTP mit einem weiteren US-amerikanischen Partner, der Ford-Stiftung. Diese stand bereits mit der EPA und mit deren Vize-Direktor Alexander King in Kontakt. Diese Beziehungen erhielt das CSTP aufrecht – mit weitreichenden Folgen, wie die beiden folgenden Kapitel zeigen werden.

Der Durchbruch, die Wissenschaft permanent in die Organisation zu integrieren, gelang vor dem Hintergrund des Denkstils einer universellen wissenschaftsbasierten Welt von morgen, deren Fortschritt und Steuerung nur durch die Wissenschaft garantiert werden konnte. Alexander King, maßgeblicher Wegbereiter des Prozesses, bezeichnete seine Argumentation selbst als „saga“ und der US-Delegierte meinte unverblümt, das CSTP fuße auf dem „Glaubenssatz“ (STP/GC/M(60)3, S. 6), dass Wissenschaft über ihren Beitrag zur technologischen Entwicklung zu sozialem und politischen Fortschritt und zu ökonomischer Produktivität führe. Dieser Glaube wurde potenziert und pädagogisiert, indem Bildung an den Beginn der technologischen Nahrungskette gesetzt und als Fundament einer technologisch erfolgreichen Wissenschaft inszeniert wurde. In dieser kausalen wissenschaftsökonomischen Ableitung geriet Bildungspolitik in den Fokus der OEEC. Dieser Kausalitätszirkel erhielt vor dem – nicht zuletzt durch die initiiierenden Akteure

selbst erzeugten Alarm Aufwind –, dass Europa stark hinter den beiden Großmächten UdSSR und USA zurückläge. Dieser Rückstand sollte vom CSTP mit adäquaten Bildungsmaßnahmen behoben werden.

Das CSTP informierte sich über die bildungspolitischen Maßnahmen der UdSSR und widmete sich einer universellen, statistischen bildungspolitischen Steuerung – zuerst in Form der Prognose. Dafür wurden Daten der industriellen Produktion extrapoliert und die OEEC zog daraus Rückschlüsse auf die erforderlichen Anpassungsleistungen des Bildungswesens. Dieses sollte die notwendigen Arbeitskräfte für eine zukünftige Produktivitätssteigerung bereitstellen. Es wurden lediglich partielle Bereiche – Industrie und Bildung – unter der Bedingung der Kontinuität korreliert. Damit wurde mechanischen Annahmen gefolgt, die Möglichkeiten des gesellschaftlichen Wandels ignorierten und die Berechnungen von ihrem Kontext abstrahierten, da die Entwicklung der Gesellschaften als universell verstanden wurde. Dies ließ es gleichzeitig als sinnvoll erscheinen, die Daten auf internationaler Ebene zu produzieren und es wurden erste Vorstöße unternommen, eine „gemeinsame“ statistische Sprache zu etablieren, deren Verwaltungsstelle die OEEC sein sollte. Die Berechnungen waren jedoch durch Zieloffenheit charakterisiert. Das zielorientierte Operations Research, wie es in der wissenschaftlichen Militärberatung angewandt wurde, stand in dieser Phase noch nicht im Vordergrund. Das sollte sich allerdings bereits in den in den beginnenden 1960er-Jahre ändern (vgl. Kap. 5.4), was nicht zuletzt dem rekrutierten Personal geschuldet war.

Der Umstand, dass sich das CSTP in der Form einer wissenschafts-technologischen Ableitung mit Bildung befasste, zeigte sich an der Rekrutierung des Personals: Es wurden keine Erziehungswissenschaftler für das CSTP aufgeboten, sondern die Naturwissenschaften waren die prägende Referenzdisziplin dieses Komitees. Die beiden leitenden Personen des OEEC-Sekretariats, Alexander King und Ronald Gass, beschritten mit ihren bildungspolitischen Funktionen Neuland. Ausgerüstet mit wissenschaftlichen Methoden stellte das inhaltliche Unwissen in ihrer eigenen Wahrnehmung jedoch keinen Grund dar, an ihren Kompetenzen zu zweifeln. Der Leiter des CSTP, der schottische Chemiker Alexander King war geradezu der Inbegriff eines Technokraten. Unmissverständlich zeigt sich dies in dem oben beschriebenen Porträt Kings als „Monarch of all he surveys“ (vgl. Kap. 3.5). Sein Denken war eingenommen von der Vision, dass sich der ganze Globus in eine wissenschaftsbasierte Welt transformierte und daher auch wissenschaftlich regiert werden musste. Politik stellte in seiner Logik eher ein Hindernis – oder in Kings eigenen Worten eine Scharade – dar, regieren sollten Experten, basierend auf ihren wissenschaftlichen und vermeintlich objektiven Resultaten. King arbeitete während des Krieges für die Wissenschaftsabteilung der britischen Regierung in Washington, wo er Verbindungen zu den US-amerikanischen *defense intellectuals* knüpfte. Bezeichnenderweise scheiterte King

nach seiner Rückkehr nach Großbritannien zunächst daran, die aus der Militärforschung stammende, wissenschaftliche Expertise des Operations Research institutionell in die Abteilungen der britischen Ministerien zu integrieren. Er „streichelte die Katze zu stark in die falsche Richtung“, wie er Rückschläge in seiner Autobiographie allegorisch erfasste. Diesen Misserfolg ließ King allerdings nicht auf sich beruhen und er suchte in der Folge die Instrumente und Ressourcen auf internationaler Ebene, sowohl bei der UNESCO als auch bei der OEEC. Bei letzterer wurde er in der Allianz mit den USA fündig und stellte damit die entscheidenden Weichen, um „die Katze umzudrehen“.

4. Die OECD und das Zeitalter des Development

„The direction of change is seen towards what may be called the *technological society* – a society in which human material welfare is continuously increased by the application of science to the productive process – a society, therefore, which places education in a central institutional position as *both* a source of *technological and cultural* change and as a *vast training apparatus* for the highly diversified manpower requirements of a *technological economy*“ (OECD, 1961, S. 21; Hervorhebungen RB).

*Development*⁷⁵ wurde in den 1960er-Jahren geradezu zu einem Imperativ für alle Staaten weltweit – es galt sich zu *entwickeln*, um im internationalen Wirtschaftswettbewerb mithalten zu können. Der Begriff „Development“ hat sich nach Ende des Zweiten Weltkriegs verstetigt;⁷⁶ Entwicklung wurde nicht mehr als eine offene Größe gefasst, die schlicht Wandel beschreibt, sondern sie wurde als eine Theorie der Phasen konzipiert: „Development, as the term came to be used after 1945, was based on a familiar explanatory mechanism, *a theory of stages*. Those who used this concept were assuming that the separate units – ‚national societies‘ – all developed in the same fundamental way [...] but at distinct paces [...]“ (Wallerstein, 2004, S. 10). Der Denkstil, dass alle Gesellschaften weltweit ein „universelles Reifestadium“ durchlaufen und damit ungeachtet ihrer historischen, sozialen und politischen Kontexte einem vorgefertigten Plan folgten, nährte gleichzeitig technokratische Aspirationen, wissenschaftlich steuernd bzw. beschleunigend auf diesen Prozess einzuwirken (Heyck, 2011, S. 167) und ihn damit zu planen sowie Fortschritte zu messen und zu vergleichen. Dies förderte zielorientierte, quantitative wissenschaftliche Planungsmodelle, von denen angenommen wurde, dass sie objektiv sowie universell gültig seien und damit auf internationaler Ebene erzeugt und auf nationaler Ebene umgesetzt werden konnten.

Internationale Organisationen verpflichteten sich dem Imperativ des Development (Chabbott, 2003) und öffneten damit ihre Politik Konzepten der Planung und damit einhergehend einer spezifischen Forschung. Während sich die Theorie des Development vorerst vornehmlich auf die sogenannten Entwicklungsländer beschränkte, wurde im Zuge des Konvergenzdenkens – der globalen Ausrichtung an der „Industriegesellschaft“ und dem damit ein-

75 Da Development ein spezifisches Konzept beschreibt, wird der englische Term im Folgenden beibehalten.

76 Siehe bspw. Heyck (2011), Chabbott (2003), Tröhler (2013), Wallerstein (2004) und Mitchell (2002).

hergehenden Primat des ökonomischen Wachstums in den 1960er-Jahren (Burger, 2012, S. 835-836; Laak, 2010, S. 9) – auch die industrialisierte Welt von der vermeintlich alternativlosen Notwendigkeit des Development ergriffen. Indem Daniel Bell diesen Prozess als „The End of Ideology“ (vgl. Kap. 2) bezeichnete, verkannte er, dass dieses angebliche Ende der Ideologie hochgradig normativ war und sich in der industrialisierten Welt im Diskurs des Wachstums niederschlug. Die europäischen Staaten hatten sich gegen Ende der 1950er-Jahre vollständig von den wirtschaftlichen Schäden des Zweiten Weltkrieges erholt, die Wirtschaft stand sogar, wie auch in den USA, mit verschwindend geringen Arbeitslosenquoten und sehr hohen Wachstumsraten in voller Blüte (Rodgers, 2011, S. 39ff.; Rudloff, 2003). Diese Tendenz sollte jedoch – vor dem Hintergrund des Sputnik-Debakels – beschleunigt werden. Wachstum würde so oder so passieren, doch, so fragte Walter Heller, US-amerikanischer Regierungsberater und Wegbereiter der 1961 neu gegründeten OECD: „will we grow fast enough to meet the economic needs of a free, but threatened society?“ (Heller in Schmelzer, 2016, S. 193). Um das ökonomische Wachstum der *freien Welt* voranzutreiben, wurde die OEEC in die OECD überführt, welche die vormals nur assoziierten Teilnehmer Kanada und die USA als vollwertige Mitglieder integrierte und damit explizit transatlantisch ausgerichtet wurde. Die zentrale Position der Development-Logik offenbarte sich in der neuen Bezeichnung der Organisation.

Diese Entwicklungen werden in den folgenden Abschnitten detailliert erläutert: Zu Beginn wird hervorgehoben, wie sich die internationalen Mitstreiter der OECD dem Development verschrieben und welche Formen der Forschung sie in ihre Aktivitäten integrierten oder katalysierten (4.1). Darauf folgend wird gezeigt, wie auch die aus der OEEC hervorgehende OECD Development zu ihrem Hauptziel kürte (4.2) und wie diese Logik eine Ökonomisierung der Argumentation (4.3), der Programme (4.4) und der Akteure (4.5) bewirkte. Im letzten Abschnitt wird zusammenfassend das sich unter dem Denkstil des Development dominant herausbildende Netzwerk und dessen Einfluss auf die internationale Bildungspolitik sowie die Integration von Bildungsforschung dargestellt (4.6).

4.1 Der Imperativ für Development

Der Imperativ des Development erfasste in den späten 1950er-Jahren alle internationalen Regierungsorganisationen. Gleichzeitig setzte die Ära der Bildungsplanung ein, die sich wie ein Lauffeuer über die Organisationen verbreitete (vgl. Resnik, 2006). Planung implizierte Forschung und für diese mussten neue Institutionen geschaffen sowie Experten ausgebildet werden. Die Analyse der Makroebene zeigt, dass die UNESCO auf diesem Feld in ein Konkurrenzverhältnis zur OECD trat, während der Europarat (in Form der

unter seiner Schirmherrschaft tagenden Ständigen Konferenz der Europäischen Bildungsminister) als Katalysator agierte, der die Konstitutierung der OECD als Forschungsorgan förderte sowie ihre Ideen in Europa verbreitete. Im Folgenden werden erst die Institutionalisierung der Planung und Forschung innerhalb der UNESCO fokussiert und danach die katalysierende Funktion des Europarates entschlüsselt.

Die UNESCO und die Gründung des IIEP

Bildung avancierte in den 1960er-Jahren innerhalb der UNESCO zu einer Priorität ersten Grades. Dies manifestierte sich unter anderem darin, dass die Organisation in dieser Dekade die meisten Bildungskonventionen verabschiedete (Jones & Coleman, 2005, S. 76-88). Genau in diesem Zeitraum lässt sich ihre Ausrichtung auf das Development-Denken und damit eine zunehmende Ökonomisierung ihrer Aktivitäten festmachen. Dies manifestierte sich in ihren Bildungsplanungsmaßnahmen, welche die Notwendigkeit kreierten, neue Institutionen und gleichzeitig eine spezifische Form von Bildungs-Experten zu schaffen. Meilenstein dieser Entwicklung stellte das 1963 von der UNESCO verabschiedete *International Institute for Educational Planning* (IIEP) dar, dessen Institutionalisierungsprozess im Folgenden aufgeschlüsselt wird.

Die Wissenschaftspolitik der UNESCO hatte bereits in den 1950er-Jahren ökonomische Bezüge. Sie erstellte – gleich dem CSTP für die OEEC – Angebots- und Nachfrageprognosen für Naturwissenschaftler und Ingenieure (UNESCO/UNESDOC, 1963, Dezember). Gegen Ende der 1950er-Jahre zeigte sich eine zunehmende Ökonomisierung ihrer Bildungspolitik, wovon die gemeinsam von der UNESCO und der *Organisation of American States* (OAS)⁷⁷ finanzierte Konferenz mit dem Titel „Overall Educational Planning“ in Washington im Jahr 1958 Zeugnis gibt (UNESCO/UNESDOC, 1958). Initiiert wurde diese Konferenz durch Ricardo Diez Hochleitner (IIEP, unclass., Benveniste, 2007, S. 1), der in Spanien eine Professur für „Chemical Engineering“ (1951-1955) innehatte und ab 1956 für die Bildungsplanung in Kolumbien verantwortlich war (UNESCO/UNESDOC, 1963, Dezember, S. 87). Dort sollte er, basierend auf dem bereits bestehenden ökonomischen Fünfjahresplan, eine passende Bildungsplanung ausarbeiten. Im Zuge dieser Arbeit wurde er als Berater der OAS in deren Administration integriert⁷⁸ und in dieser Funktion Initiator der Bildungsplanungskonferenz in Washington.

77 Die OAS ist ein Staatenbund zwischen den Ländern des amerikanischen Kontinents. Sie wurde 1948 gegründet und baut ihre Aktivitäten auf den vier Säulen: „Demokratie“, „Menschenrechte“, „Sicherheit“ und „Development“ (OAS, 2015).

78 Siehe International Institute for Democracy and Electoral Assistance (2012).

Der Konferenzbericht betonte unmissverständlich, dass Bildung nicht nur in einem kulturellen Zusammenhang gesehen werden dürfe, sondern vermehrt ökonomische Elemente integrieren, mit anderen Worten, als eine Investition verstanden werden müsse: „It will emphasize the importance of the individual as a fundamental factor in economic development and increase his capacity as a producer and consumer“ (UNESCO/UNESDOC, 1958, S. 4). Damit dieser doppelte Vorteil erreicht werden konnte, mussten die Ressourcen jedoch, wie auf der Konferenz festgehalten wurde, „rational“ geplant werden (ebd., S.1). Diese Planung hätte zwei Vorteile: Sie würde erstens das demokratischen Recht auf Bildung durchsetzen, was einem Mandat der UNESCO entspräche und gegenwärtig aufgrund des quantitativen Wachstums der Bevölkerung, der Immigration und der sozialen, ökonomischen und technologischen Entwicklung gefährdet sei. Zweitens hätte die Planung positive Auswirkungen auf eine effektive Nutzung der Entwicklungshilfe. Letzteren Vorteil bestätigte auch ein Rückblick von Guy Benveniste, der von Beginn an in die Gründung des IIEP involviert war und einer seiner ersten Mitarbeiter wurde:⁷⁹ „At that time, many of us were involved in foreign aid and the problems of coordination of foreign aid loomed large. We hoped planning would help to coordinate and rationalize these activities“ (IIEP, unclass., Benveniste, 2007, S. 11).

Das Vertrauen in die Planung setzte zwei weitere Entwicklungen in Gang: Einerseits die Ausbildung eines in planerischen Techniken bewanderten Personals, das sich darauf verstand, aus den Wirtschaftsplänen Bildungspläne abzuleiten. Andererseits mussten diese Techniken und Methoden selbst noch entwickelt werden, denn, so wurde auf der Konferenz der Bildungsplanung betont, eine „gesunde Planung“ würde auf „wissenschaftlicher Forschung“ basieren (UNESCO/UNESDOC, 1958, S. 19). Die UNESCO engagierte sich nach der Konferenz stark dafür, sowohl die wissenschaftlichen Methoden zu kreieren als auch die Ausbildung von Experten zu fördern. Diese Bemühungen kulminierten im Jahr 1960 in einer Resolution zu „Education and Economic Development“ (Resnik, 2006, S. 174).⁸⁰ In den Jahren 1959 und 1960 führte die UNESCO außerdem nicht weniger als 60 Bildungsplanungsprojekte durch, in denen sie Experten, laut ihren eigenen Angaben Ökonomen und „educators“, in diverse Länder entsandte

79 Benveniste arbeitete am *Stanford Research Institute* an Fragen der ökonomischen Entwicklung. Darauf erhielt er eine Empfehlung zur Weltbank, doch Benveniste folgte Philip Hall Coombs in das im Jahr 1961 neu gegründete US-Außenministerium für Bildung und Kultur. Nach einjähriger Tätigkeit wechselte er kurzzeitig zur Weltbank und setzte sich an vorderster Front für das IIEP ein, dessen erster Mitarbeiter er unter der Leitung Coombs' wurde (IIEP, unclass., Benveniste, 2007).

80 Im Jahr 1962 folgte ihr das IBE mit einer Empfehlung hinsichtlich „educational planning“ (Recommendation No. 54 in Unesco & IBE, 1962).

(UNESCO/UNESDOC, 1968, S. 28). Die Intensität dieser Tätigkeiten wurde während der 1960er-Jahren sogar erhöht, indem Experten zur Bildungsplanungsberatung zu mehr als 150 Kurzzeit- und über 190 Langzeitaufenthalten in über 80 verschiedene Länder geschickt wurden (Coombs, 1970, S. 48). Diese Aktivitäten brachten Institutionalisierungen mit sich: Verteilt über die Kontinente Afrika, Asien und Lateinamerika sowie über die arabischen Staaten wurden 1961-1963 regionale Zentren eingerichtet,⁸¹ in denen Pläne entworfen und vor allem Personen zu Bildungsplanungsexperten ausgebildet wurden (UNESCO/UNESDOC, 1968, S. 27). Gleichzeitig entstanden bei der UNESCO in Paris entsprechende Planungseinheiten: 1961 wurde innerhalb der UNESCO-Bildungsabteilung eine Sektion für Bildungsplanung etabliert, die im Jahr 1964 zu einem Büro der Planung aufstieg und 1967 sogar zu einer eigenen Abteilung formiert wurde (UNESCO/UNESDOC, 1968, S. 27).⁸² Diese Entwicklung erreichte allerdings bereits im Jahr 1963 einen Höhepunkt, als die UNESCO das IIEP, ein semiautonomes Bildungsplanungsinstitut verabschiedete.

Das IIEP wurde im Jahr 1963 explizit gegründet, um die oben angeführten regionalen UNESCO-Planungszentren zu koordinieren und ihnen die notwendigen wissenschaftlichen Grundlagen zu liefern (Coombs, 1970, S. 48): „to advance knowledge and provide courses in the field of educational planning as it relates to economic development“ (UNESCO/UNESDOC, 1962, S. 6). Die Kurse hätten vor allem zum Ziel, Ökonomen und „educators“ dazu zu bringen, „dieselbe Sprache“ zu sprechen (UNESCO/UNESDOC, 1962, S. 6). Diese Sprache folgte, wie aus den Dokumenten ersichtlich wird, einer ökonomischen Ratio. Im Vorfeld der Institutionalisierung des IIEP waren allen voran zwei Personen federführend: Einerseits Philip Hall Coombs (vgl. Kap. 4.5) und andererseits der oben erwähnte Initiator der UNESCO-Bildungsplanungskonferenz (1958), Ricardo Diez Hochleitner. Letzterer hatte die Idee, ein internationales Planungsinstitut zu gründen, bereits auf dieser Konferenz lanciert (IIEP, unclass., Benveniste, 2007, S. 2), konnte ihr allerdings erst in seiner nachfolgenden Beschäftigung bei der Weltbank⁸³ im Jahr

81 1961 wurde in Beirut das Zentrum für *Educational Planning and Administration for Arab Countries* gegründet, gefolgt vom *Asian Institute of Educational Planning and Administration* in New Delhi im Jahr 1962. Im gleichen Jahr entsteht die *Educational Planning Section of the Latin American Institute of Economic and Social Planning* in Santiago, ein Jahr später gründet die UNESCO in Dakar eine *Educational Planning Section of the Institute for Economic and Social Development* (UNESCO/UNESDOC, 1968, S. 27).

82 Dabei arbeitete die UNESCO eng mit der Weltbank (*International Bank for Reconstruction and Development*) zusammen.

83 Hochleitner arbeitete nach seinen Erfahrungen in Kolumbien für Präsident John F. Kennedy und erstellte einen Zehnjahres-Bildungsplan für Lateinamerika (IIEP, unclass., Benveniste, 2007, S. 2). Danach war er für die Weltbank tätig, die in den 1960er-Jahren begann, ihre materiellen Investitionen in die Infrastruktur durch sogenannte „softe“ Investi-

1961 erneut und verstärkt Nachdruck verleihen.⁸⁴ Während dieses Zeitraums stand Hochleitner in stetem Austausch mit Coombs (IIEP, unclass., Benveniste, 2007, S. 2-4). Dieser hatte gerade seinen Posten als Direktor des Bildungs- und Forschungsfonds bei der Ford-Stiftung verlassen, um in Washington im Jahr 1961 als erste Person überhaupt das neu gegründete US-Außenministerium für *Bildung und Kultur* zu übernehmen. In dieser Funktion wurde er zum Gastgeber der ersten, bahnbrechenden Konferenz der OECD auf US-amerikanischem Boden im Jahr 1961 (vgl. Kap. 4.3). Im Rahmen dieser Konferenz zu „Economic Growth and Investment in Education“ wagte Coombs, wie er in einem Rückblick offenbarte, Hochleitners Forderung wieder aufzunehmen, und er platzierte bei einem Mittagessen sowohl mit den leitenden Mitarbeitern des OECD-Sekretariats als auch der UNESCO⁸⁵ die Idee eines internationalen Bildungsplanungsinstitutes (Coombs, 1992, S. 2):

„that the OECD and the Unesco should jointly sponsor the creation of an independent international research and training institution that would promote the development and application of appropriate planning concepts and techniques that could be adapted to the differing circumstances of various countries throughout the world“ (Coombs, 1992, S. 2).

Beide Institutionen hätten laut Coombs ihre Zusicherung gegeben, doch gingen beide ihre eigenen Wege – die OECD lancierte neue Bildungsplanungsprogramme und die UNESCO verabschiedete das IIEP. Laut Benveniste bemühte sich die UNESCO darum, möglichst vor der OECD zu handeln, da sie ihr auf keinen Fall den Vortritt lassen wollte (IIEP, unclass., Benveniste, 2007, S. 2). Sie berief ein Gremium⁸⁶ ein, welches das Mandat des Institutes sowie seine Strukturen ausarbeiten sollte. Diese Aushandlungen hatten weit-

onen wie Bildung zu ergänzen, weshalb Hochleitners Planungserfahrung gewinnbringend war (IIEP, unclass., Benveniste, 2007, S. 2-3). Anschließend wechselte er zur UNESCO und leitete dort die Abteilung für Planung und Finanzierung (ebd., S. 8). Hochleitner wurde nach Aurelio Pecceis Tod (1984) an der Seite von Alexander King Vizepräsident des Club of Rome und in der Folge übernahm er sogar selbst dessen Präsidium (1991-2000).

84 Diese Forderungen der Weltbank hinsichtlich der Gründung des IIEP bestätigen auch Jones und Coleman (2005, S. 89).

85 Darunter waren Ronald Gass und Alexander King als Vertreter der OECD und die UNESCO war durch ihren Generalsekretär René Maheu präsent (Coombs, 1992, S. 2).

86 Vertreten Frankreich, Italien, Großbritannien, die USA, die Sowjetunion, Schweden und Deutschland. Deutschland wurde durch Hellmut Becker vertreten, der im selben Jahr das Max-Planck-Institut in Berlin gründete und laut Benveniste sehr gute Beziehungen zu Coombs pflegte (IIEP, unclass., Benveniste, 2007, S. 6). Nur zwei der insgesamt zehn Mitglieder – Nigeria und Brasilien – stammten aus Entwicklungsstaaten, die letztlich im Fokus des Institutes stehen sollten. Neben diesen Staaten sandte auch die Weltbank einen Vertreter (UNESCO/UNESDOC, 1962, S. 6).

reichende Effekte, insofern für das Institut eine semiautonome Struktur vorgeschlagen wurde. Diese ermöglichte es, vermeintlich unabhängige Forschung institutionell mit einer internationalen Regierungsorganisation zu verknüpfen – diese Anatomie sollte letztlich auch dem CERI zum Vorbild werden. Die Unabhängigkeits-Idee präsentierte René Maheu, wie sich Coombs erinnerte, folgendermaßen:

„since the new institute was to be devoted to research and training, it would require by definition ‚intellectual autonomy‘ – just like a university. It would also need international diplomatic status, however, and the simplest and quickest way to achieve this would be to tie it administratively to Unesco“ (Coombs, 1992, S. 4).

Diese Argumentation wird im offiziellen Bericht des IIEP-Gründungstreffens bestätigt und dadurch ergänzt, dass das Institut nur unter der Bedingung eines autonomen Status für „high level experts“ und Studenten interessant wäre (UNESCO/UNESDOC, 1962, S. 6). Als zentrales Unterscheidungsmerkmal zur Forschung an Universitäten wurde hervorgehoben, dass das Institut – gleich einem Thinktank – *interdisziplinär* arbeite und sich daher Problemen annehmen könne, die an Universitäten aufgrund von deren Spezialisierungen zwischen die Stühle fallen würden (UNESCO/UNESDOC, 1963, 1. November; Jones & Coleman, 2005, S. 89-90). Obwohl das Ansinnen eines von der *Regierungsmaschinerie* unabhängigen Status unter dem Banner der intellektuellen Freiheit nicht bei allen Mitgliedstaaten auf Anklang stieß,⁸⁷ setzte sich die Unabhängigkeit vor der UNESCO-Generalversammlung durch – wenn auch in einer etwas abgeschwächten Form –⁸⁸ und das Institut erhielt den Status einer professionellen Einheit, die weder von der Politik behelligt noch sich selbst in die politischen Auseinandersetzungen mischen sollte (UNESCO/UNESDOC, 1963, 1. November, S. 1). Möglich wurde die Unabhängigkeit des IIEP letztlich durch die Finanzierung Dritter: Die Weltbank und die US-amerikanische Ford-Stiftung agierten (über die Vermittlung von Hochleitner, Coombs und Benveniste) als finanzielle Motoren des IIEPs, während Frankreich die Räumlichkeiten zur Verfügung stellte (IIEP, unclass., Benveniste, 2007; UNESCO/UNESDOC, 1963, 1. November). Die Trennung

87 Widerstand gab es vor allem von sowjetischer Seite, die einer steten „Beobachtung“ ihrer Bildungspolitik skeptisch gegenübergestanden hätte. Laut Coombs wurde diese Blockade durch seine guten Beziehungen zum sowjetischen Delegierten gelöst (Coombs, 1992, S. 5).

88 Es sollte der UNESCO obliegen, das Personal des Institutes, das heißt sowohl den Direktor als auch seine Mitarbeiter zu ernennen (IIEP, unclass., Benveniste, 2007, S. 5). Abgesehen von dieser Einschränkung erhielt das Institut, also der Direktor zusammen mit dem Lenkungsausschuss, jedoch die Freiheit über das Budget und das Programm zu bestimmen (UNESCO/UNESDOC, 1963, 1. November, S. 2).

würde räumlich materialisiert und zementiert, indem das IIEP zwar direkt gegenüber von der UNESCO, jedoch getrennt durch die Seine, in Paris untergebracht wurde. Benveniste beschreibt rückblickend die Einstellung der ersten IIEP-Mitarbeiter: „We knew very little about politics. In fact we distrusted politicians. We thought of planning as a technical professional activity divorced from politics (IIEP, unclass., Benveniste, 2007, S. 11). Trotz dieses Misstrauens profitierte das IIEP von den Informations- und Kommunikationskanälen der UNESCO.

Der ökonomische Schwerpunkt wurde in den offiziellen Dokumenten abgeschwächt, indem *development* durch *progress* ersetzt und *economic* durch *social* ergänzt wurde: Das Institut wäre gegründet worden „to help nations accelerate their economic and social progress“ (UNESCO/UNESDOC, 1963, 1. November S. 1). Nichtsdestotrotz zeigte sich die ökonomische Ausrichtung am leitenden Personal des Institutes: Erster Vorsitzenden des Lenkungsausschusses wurde Sydney Cain, Direktor der *London School of Economics* und Philip H. Coombs avancierte nach seinem einjährigen Aufenthalt im US-amerikanischen Außenministerium zum ersten Direktor des IIEP (vgl. Kap. 4.5). Das Institut fokussierte die Entwicklungsländer und erkannte in Frankreich sowie der Sowjetunion die bildungsplanerischen Vorbilder.⁸⁹ Das Ausbooten der OECD mit der Gründung des IIEP misslang jedoch; die OECD nahm sich nach der Washington-Konferenz vermehrt der Bildungsplanung der industrialisierten Staaten an, obwohl sie vorerst kein autonomes Planungsinstitut schuf, wie Coombs es vorgeschlagen hatte. Im Jahr 1968 trat Coombs als Direktor des Institutes zurück und übergab seine Position dem Franzosen Raymond Poinant, der als Experte sowohl bei der EWG als auch bei der OECD (vgl. Kap. 4.5) ein- und ausging. Bis zu diesem Zeitpunkt hatte das IIEP laut Coombs mehrere hundert Personen formal ausgebildet, entweder im IIEP selbst oder in den regionalen Zentren der UNESCO (Coombs, 1970, S. 48).

Der Europarat als Katalysator und legitimierende Instanz

Genauso wie bei der UNESCO hielt die Development-Logik auch bei der Ständigen Konferenz der Europäischen Bildungsminister Einzug, die 1959 eigentlich in Abgrenzung zu den Bildungsaktivitäten der OECD gegründet wurde und unter der Schirmherrschaft des Europarats tagte. Dieses Gremium übernahm eine doppelte Funktion: Einerseits agierte die Konferenz als europäische Diffusionsagentin und andererseits als Auftraggeberin der OECD-Politik. Diese beiden Funktionen werden im Folgenden ausgeführt.

89 Eine der ersten Aktivitäten des IIEP war die Erstellung von zwei umfassenden Berichten zur Bildungsplanung dieser beiden Staaten (IIEP, 1964, S. 9).

Der Europarat, der mit der Gründung der EWG 1958 und der OECD 1961 gleich von zwei Institutionen Konkurrenz erhielt, etablierte im Jahr 1961 den *Council for Cultural Co-operation*. Dort wurden auch die bildungspolitischen Tätigkeiten des Europarates integriert (Holtz, 2000, S. 21). Obwohl sich die OEEC einer Fusion mit dem Europarat verwehrt hatte (vgl. Kap. 3.1), fragte dieser bei der neu formierten OECD sofort um einen Beisitz im CSTP an (dies wurde ihm ohne Gegenstimmen gewährt (C(61)18)). Gleichmaßen erhielt die OECD einen permanenten Sitz bei der Ständigen Konferenz der Europäischen Bildungsminister. Tatsächlich ging die Teilnahme der OECD an diesen Treffen der europäischen Bildungsminister vereinzelt sogar über eine schlichte Präsenz hinaus. Beispielsweise luden die Verantwortlichen den Direktor des CSTP, Alexander King, im Jahr 1962 ein, einen Vortrag zu halten. King sollte den europäischen Bildungsministern die Ergebnisse der bahnbrechenden OECD-Konferenz in Washington über den Zusammenhang von ökonomischem Wachstum und Bildungsinvestitionen vorstellen (STP/M(62)3). Weder der Europarat noch die EWG hatten Vertreter zu dieser Konferenz entsandt, welche die Institutionalisierung des IIEP entscheidend vorantrieb. Indem King die Ergebnisse dieser Zusammenkunft vor den europäischen Bildungsministern präsentieren konnte, wurde ihm die Möglichkeit zuteil, auf höchster europäischer Ebene für das Programm der OECD zu werben – womit er reüssierte. Die Konferenz verabschiedete auf ihrer zweiten Tagung die Resolution⁹⁰ „Investment in Education“. Darin wurde Bildung „as an essential element of national consumption, but also as a key factor in the growth of production“ anerkannt (Europarat, 1962). Die Beschreibung zielte offensichtlich darauf, der nicht utilitaristischen europäischen Bildungstradition gerecht zu werden und gleichzeitig den gesellschaftlichen bzw. ökonomischen Nutzen von Bildung hervorzuheben. Entsprechend betonte King nach der Konferenz gegenüber den Delegierten des CSTP, dass sich die europäischen Bildungsminister explizit bereit erklärt hätten, die Ideen des OECD-Komitees in ihren Staaten zu verbreiten (STP/M(62)3, S. 6).

Ein erstes Resultat zeigte sich bei der nächsten Konferenz der europäischen Bildungsminister, die zwei Jahre später im Jahr 1964 stattfand. Dort wurde bestätigt, dass die europäischen Nationen „the close links between education and economic development“ (Europarat, 1964) nun anerkennen würden. Diese Anerkennung führte zu einer weiteren Resolution der europäischen Bildungsminister, die um die Komponente der Planung ergänzt wurde – „Resolution on Planning and Investment in Education“ (Europarat, 1964). In ihr empfahl die Konferenz, die Bildungsinvestitionen der europäischen Staaten in – falls vorhanden – ökonomische Pläne zu integrieren. Dazu

90 Diese sowie die folgende Resolution hatten keinen rechtlich bindenden Status.

bräuchte es allerdings Abteilungen, die sich mit Statistiken und sozioökonomischen Studien auskennen würden, das heißt sowohl quantitative als auch qualitative Daten produzierten. Um ein Modellhandbuch für solche Erhebungen zu generieren, fragte die Konferenz die OECD an und erteilte ihr geradezu einen Auftrag:

„that OECD, whose work in this field is greatly appreciated, be invited to formulate clearly in a model handbook the various factors involved in effective educational investment planning, so that the countries represented may have a basis for the compilation of comparable statistics“ (Europarat, 1964).

Darin wird offensichtlich, dass besonders der Vergleich ein zentrales Motiv für die europäischen Staaten war, der OECD diesen Auftrag zu erteilen. Obwohl der Europarat genauso über statistische Dokumentationszentren verfügte, platzierten die europäischen Bildungsminister ihr Anliegen bei der OECD. Im Gegensatz zum Europarat war diese keinem Parlament rechnungspflichtig, welches eine solche Zentralisierung statistischer Daten auf internationaler Ebene kaum gebilligt hätte.⁹¹ Die OECD, die bereits an solchen Statistiken arbeitete, nahm den Auftrag des Europarates an. Mit der Unterstützung dieser europäischen Autorität konnte sie ihre mehrheitlich europäischen Mitglieder vermehrt unter Druck setzen, um der von ihr geforderten Datenproduktion nachzukommen (STP(63)5, S. 1; STP(64)24). Beispielsweise betonte Ronald Gass, der Leiter des CSTP, vor dessen Lenkungsausschuss, dass noch nicht alle Länder über die Strukturen und das Personal verfügten, welche die Konferenz der europäischen Bildungsminister in ihrer Resolution forderte: „He [Gass; RB] suggested that the Committee [CSTP; RB], basing itself on this Resolution, should make known the importance it attaches to the creation of the appropriate national machinery where this does not already exist“ (STP/M(63)1, S. 9). Zusätzlich benutzten die Verantwortlichen des OECD-Sekretariats den Auftrag des Europarates, die Standardisierung nationaler Daten voranzutreiben (STP(64)38; STP(64)24). Das CSTP begann in der Folge an einem Handbuch, dem „green book“ zu arbeiten. Dieses sollte über die Methoden und statistischen Bedürfnisse der Bildungsplanung Auskunft geben. Das Buch erschien jedoch mit starker Verzögerung erst im Jahr 1967 aufgrund einer mangelhaften, nicht vergleichbaren Datelage und war letztendlich kein Erfolg (OECD, 1983, S. 11).

91 Zu diesem Zeitpunkt lag die Bildungspolitik innerhalb der EWG unter einem Bann der Unantastbarkeit (vgl. Kap. 4.2).

4.2 Von der OEEC zur OECD: Die Effekte auf das CSTP

Die OECD ging im Jahr 1961 aus der OEEC hervor⁹² und mit ihrer Gründung wurden die ehemaligen finanziellen Geberstaaten, die USA und Kanada, als vollwertige Mitglieder integriert. Entgegen der OEEC, die über einige wenige supranationale Rechte verfügt hatte, wurde ihre Nachfolgeorganisation weder mit bedeutenden exekutiven noch mit legislativen Rechten ausgestattet (Wolfe, 2008). Damit wurde die OECD einerseits geschwächt, andererseits wurde sie um eine ausgeprägte Politisierung und die damit verbundenen Aushandlungsprozesse sowie Handlungsverzögerungen erleichtert: „Because OECD was politically weak, it could be professionally strong“ (King, 2006, S. 237), konstatierte Alexander King rückblickend in seiner Autobiographie. Diese Professionalität wurde vom Leiter des CSTP, Ronald Gass sogar mit Neutralität gleichgesetzt, wie er im Nachruf für Alexander King im Jahr 2007 offenbarte: „Let us hope that the OECD, with its essentially professional culture and political neutrality, can let the truth be said and hold the course for a better world“ (Gass, 2007). Nicht nur ihre ehemaligen Mitarbeiter sahen die Organisation so, der Politikwissenschaftler Martin Marcussen bestätigt eine verbreitete Wahrnehmung der OECD als „mythical, neutral, scientific and objective soothsayer“ (Marcussen, 2004, S. 18-20; hier S. 19). Die ohne legislatives Mandat ausgestattete OECD hätte sich, so der Autor, zu einer Expertin der „soft law governance“ entwickelt, was ihr auch den Spitznamen „toothless tiger“ (Leibfried & Martens, 2008, S. 6) einbrachte: „The OECD is to classical economics what St. Peter’s is to Christianity. I mean it’s the keeper of the keys“ (Porter und Webb, 2008, S. 46). Jeglichen politischen Inputsteuerungsmittels entledigt, begann die neue Organisation, vermehrt Normen, Standards und Ziele zu setzen sowie eine *eigenständige* Politik zu betreiben und avancierte zu einem intergouvernementalen Thinktank bzw. einer Politikberaterin (Kallo, 2009, S. 66-67).

Die Politik der neu gegründeten OECD lässt sich mit zwei Schlagworten wiedergeben – *development* und *growth*. Im Kielwasser dieser Entwicklung erhielt gleichzeitig Bildung, die davor in einen wissenschafts-technologischen Rahmen und damit nur partiell in die Politik der OECD integriert war, eine ausgedehnte Berücksichtigung. Im Rahmen des Wachstumsparadigmas der OECD entwickelten sich bildungsökonomische und bildungsplanerische Vorhaben und damit einhergehend Bildungsforschungs-Programme. Dadurch wurde Bildung als Ganzes und nicht mehr lediglich in der Ableitung ihrer wissenschaftsfördernden Funktion in die Aktivitäten des CSTP eingeschlossen. In den folgenden beiden Abschnitten werden erst die Veränderungen des

92 Die Konvention wurde bereits am 14. Dezember 1960 unterzeichnet.

Übergangs von der OEEC zur OECD fokussiert und nachfolgend die Effekte auf das CSTP aufgezeigt.

Von Kooperation zu Development

Laut Richard Woodward vollzog sich der Übergang von der OEEC zur OECD unbemerkt, es wären sowohl die Arbeitskultur als auch die meisten Politiksektoren der OEEC übernommen und weitergeführt worden (2009, S. 18). Diese Beobachtung trifft zwar zu, doch droht sie zu verwässern, dass sich mit der Gründung der OECD Tendenzen durchsetzten, die obgleich schon in der OEEC angelegt, erst mit der Etablierung der transatlantischen Organisation offensichtlich oder sogar institutionalisiert wurden. Augenfällig wurde dies in der neuen Bezeichnung der Organisation: So fiel das *E* für *European* weg und der Term *Co-operation* wurde durch *Development* ergänzt. Der Wegfall von *European* lag auf der Hand, insofern mit der neuen Organisation eine neue Ära der transatlantischen Zusammenarbeit eingeläutet wurde.⁹³ Durch die Integration der ehemaligen Geldgeber sollte – so das gängige Narrativ – den neuen Machtverhältnissen Rechnung getragen werden; die europäische Wirtschaft hatte sich Ende der 1950er-Jahre vom Krieg erholt und die Aufgaben der OEEC galten damit als erledigt (vgl. Woodward, 2009, S. 9). Die detaillierte Analyse dieses Übergangs von Matthias Schmelzer (2016) zeigt jedoch, dass die Organisation Ende der 1950er-Jahre in einer Krise steckte. Sie scheiterte daran, eine europäische Handelszone zu errichten, war paralysiert und die Spannung erhöhte sich mit dem Zusammenschluss der supranationalen EWG im Jahr 1958 und durch die in Reaktion darauf gegründete Europäische Freihandelsassoziation (EFTA). Außerdem verloren die „reichen Staaten“ in den 1960er-Jahren die Stimmenmehrheit innerhalb der UNO (Schmelzer, 2016, S. 34-53; hier 46). Den USA lag im Kontext des Kalten Krieges viel an einem geeinten europäischen Partner (Wolfe, 2008; Mundy, 2007, S. 24). Offiziell dementierte der neu eingesetzte Generalsekretär, der Däne Thorkil Kristensen,⁹⁴ einen kaltkriegerischen

93 Die Konventionen der OECD wurden daher neben den Gründungsstaaten der OEEC auch von den USA und Kanada unterzeichnet. In den 1960er- und frühen 1970er-Jahren traten vier neue Mitglieder bei: 1964 Japan, 1969 Finnland, 1971 Australien und 1973 Neuseeland (Kim, 1994, S. 17). Seit dem Fall des Eisernen Vorhangs wuchs die OECD stetig weiter, sodass sie heute eine Anzahl von 34 Mitgliedern umfasst, die sich über alle Kontinente außer Afrika verteilen. Aufgrund ihres Fokus auf die „industrialisierten“ Länder oder in ihrer Selbstbeschreibung auf „like-minded countries“ (OECD, 2008, S. 8) wird sie oft als „rich man’s club“ charakterisiert (Mahon und McBride, 2008, S. 3).

94 Kristensen leitete die Geschicke der OECD für die nächsten acht Jahre. Im Jahr 1969 wurde der Niederländer Emile van Lennep neuer Funktionär an der Spitze der Organisation und behielt das Amt über eine Dekade bis ins Jahr 1984.

Impetus der OECD: „it [OECD] is not an instrument of the cold war, it is there because of the rapidly growing interdependence of economically highly-developed countries“ (Kristensen in OECD, 1961, S. 21). Die USA wurden zur größten Geldquelle der Organisation, da sie sich über einen Beitragsschlüssel finanzierte, der sich an der Wirtschaftsstärke der Mitglieder orientierte.

Die zweite Neuerung in der Bezeichnung der Organisation, die Ergänzung von *Co-operation* mit *Development*, stellte eine weitere einschneidende Veränderung dar. Die wirtschaftliche Erholung Europas sollte mithilfe der OECD langfristig gesichert werden, das heißt, sie durfte nicht dem Stillstand anheimfallen, sondern sie musste permanent weiterentwickelt werden und wachsen. Der Fokus der OECD war daher nicht mehr nur koordinierend, sondern sie sollte eine Plattform für die Diskussion verschiedener Politiken darstellen (STP(62)36, S. 1). Damit war allerdings nicht gemeint, dass diese sich grundsätzlich unterschieden, sondern es sollten die verschiedenen Mittel, die zum selben universell gültigen Ziel des Development beitrugen, zur Diskussion stehen. Die entsprechende Politik wurde im Schlüsselparadigma „growth“ erkannt, unter dessen Vorzeichen Wirtschaftspolitik gleichbedeutend mit Wachstumspolitik wurde (Schmelzer, 2016). Es galt als Hauptziel der Organisation, Politiken zu fördern, die zum „highest sustainable economic growth“ führten (ebd., S. 192). Dadurch sollte der Lebensstandard insgesamt angehoben werden (Wolfe, 2008, Amaral, 2006, S. 76; Papadopoulos, 1996, S. 42), was im Mantra der Organisation, zum ökonomischen sowie sozialen Development ihrer Mitgliedstaaten beizutragen, mündete.

Development und damit Wachstum wurden nicht mehr als etwas verstanden, das gewissermaßen natürlich passierte, sondern beide Größen stellten einen Prozess dar, der gesteuert werden konnte. Um die adäquaten Mittel für die Beschleunigung von Wachstum zu extrahieren und zu generieren, setzte die OECD (auf Initiative der Regierung Kennedy) eine Arbeitsgruppe für wirtschaftliches Wachstum ein (Schmelzer, 2016, S. 189-214). In den USA beschäftigten sich Ökonomen bereits Mitte der 1950er-Jahre mit universellen wachstumstheoretischen Überlegungen und präsentierten diese, vor allem den positiven Einfluss des Wachstums auf die Einkommensschere, viel optimistischer, als die Resultate es tatsächlich zeigten (Piketty, 2014).⁹⁵ Der US-amerikanische Regierungsberater Walter Heller beschreibt die Motive hinter der Wachstums-Arbeitsgruppe der OECD damit, dass die „freie“, jedoch „bedrohte Gesellschaft“ ihr Wachstum beschleunigen müsste (Heller in Schmelzer, 2016, S. 193). Das Dementi des kaltkriegerischen Hintergrundes der OECD durch deren Generalsekretär (s.o.) lässt sich daher in Frage stel-

95 Gemäß Thomas Piketty war dies ein politisch motivierter Akt, um die Entwicklungsstaaten in der Hemisphäre der westlichen Welt zu halten.

len. Die Wachstums-Arbeitsgruppe erhielt den Auftrag, eine generelle, universell gültige Wachstumstheorie auszuarbeiten. Dieses Vorhaben wurde allerdings früh aufgegeben, da sich die Gruppe gänzlich uneinig war, was überhaupt unter wirtschaftlichem Wachstum verstanden wurde sowie welche Elemente ein schnelles Wachsen konstituieren würden. Der erste Bericht der Gruppe wurde nicht einmal publiziert – ein internes Arbeitspapier aus Großbritannien bezichtigte die Hauptfragestellung als geradezu absurd: So sei die Frage, „how to grow“ analog einer generellen Spargelwachstumstheorie, schlicht unsinnig (Schmelzer, 2016, S. 195). Diese Haltung spiegelte sich in anderen Voten der Delegierten, die sich dagegen auflehnten, gänzlich unterschiedliche Wachstumserfahrungen undifferenziert in „one ‚policy lesson to be learned‘“ (ebd., S. 199) zu gießen. Solche Vorhaben würden zu sehr in Richtung Planung tendieren und somit die Prinzipien der freien Marktwirtschaft und damit der *freien Welt* unterlaufen. Trotz der Uneinigkeiten innerhalb der Arbeitsgruppe setzte die Ministerkonferenz noch vor dem einjährigen Bestehen der OECD das Ziel, das kollektive Wachstum ihrer Mitgliedsstaaten innerhalb einer Dekade um 50 Prozent zu steigern (ebd., S. 184). Diese Normsetzung hatte weitreichende Konsequenzen, da mit dem gemeinsamen Ziel die unterschiedlichen nationalstaatlichen Ökonomien geplant, gemessen und verglichen werden konnten. Dadurch wurde es für die OECD möglich, ihre eigene Politik zu entfalten und vor allem in die unterschiedlichsten Politiksektoren auszudehnen: Genauso wie die Ministerkonferenz ignorierten auch die einzelnen Ausschüsse der OECD die Uneinigkeiten in der Arbeitsgruppe, dem eigentlichen Kern der wachstumstheoretischen Auseinandersetzungen. So begannen die einzelnen Ausschüsse (darunter, wie in den folgenden Kapiteln gezeigt wird, auch das CSTP) ihren Beitrag zu einer vermeintlich universell gültigen Wachstumstheorie zu definieren. Die abgeleiteten Theorien, funktionierten stets nach einem Zirkelschluss folgender Art: Je mehr Bildung, desto größer das Wachstum und je größer das Wachstum, desto höher die Investitionen in die Bildung. Umso besser es den einzelnen Ausschüssen daher gelang, ihre Notwendigkeit für das wirtschaftliche Wachstum darzulegen, desto gesicherter waren ihr Ansehen und ihre Existenz innerhalb der OECD. Die Wachstumstheorie – aufgrund ihrer mangelnden Validität eher als Wachstumsmythos zu bezeichnen – verbreitete sich in den einzelnen Ausschüssen wie ein Lauffeuer und ab Mitte der 1960er-Jahre galt sie als voll und ganz akzeptiert (Schmelzer, 2016, S. 189-214). Dies spiegelte sich exemplarisch im CSTP wider, wie im folgenden Kapitel gezeigt wird.

Das CSTP – ein Bildungsausschuss?

Der Übergang von der OEEC zur OECD und seine Implikationen zeigten sich exemplarisch am CSTP. Es blieb in der neu gegründeten OECD erhalten

und wurde sogar stärker institutionalisiert, indem sein bislang semiautonomer Status in den eines regulären Komitees der Organisation, das vollumfänglich von den Mitgliedstaaten getragen wurde, umgewandelt wurde (STP/M(61)1, S. 8). Dabei kam das CSTP unter die Obhut des innerhalb der OECD neu gegründeten Wissenschaftsdirektorats, dessen Leiter Alexander King war. Die Etablierung des Wissenschaftsdirektorats machte offensichtlich, dass die Wissenschaft innerhalb der OECD von einer nur geduldeten, zu einer geachteten Größe im „ernsten Geschäft der Politik“ avanciert war (vgl. Kap. 3).

Die Beschäftigung der Organisation mit Bildungsfragen sollte allerdings – zumindest gemäß einem Teil der CSTP-Abgeordneten – in engen Schranken gehalten werden. Dies hielt der Delegierte der USA in der ersten Sitzung des CSTP innerhalb der OECD folgendermaßen fest: „In conclusion, he drew the Committee’s attention to three possible pitfalls. First, the Committee should avoid dealing with education as a whole; secondly, the Committee should not confine itself to identifying problems but should work out solutions and, finally, it should concentrate on scientific and technical personnel“ (STP/M(61)1, S. 17). Diese Warnung hinterließ jedoch keine nachhaltige Wirkung, trat doch das CSTP bereits im ersten Jahr seiner Existenz innerhalb der OECD in jede dieser Fallen: Erstens geriet Bildung – zwar nicht auf der Mikro-, so doch auf der Makroebene – als Ganzes in den Fokus des Komitees. Zweitens war die OECD im Begriff, eine *eigene* (Wachstums-)Politik zu entwickeln (s.o.) und der Ausschuss begann damit zusammenhängende Probleme zu identifizieren und drittens wurde die Aufmerksamkeit für das wissenschaftliche und technische Personal zwar nicht aufgegeben, jedoch die Betrachtung der Arbeitskraft (manpower) insgesamt in den Vordergrund gestellt. Die Legitimation für die Ausdehnung war ein Resultat der Wachstumspolitik der OECD: Es sei laut King in den Anfängen des CSTP im ökonomischen Umfeld „gefährlich“ gewesen von einer ausgedehnten Betrachtung der Bildung zu sprechen, doch da wirtschaftliches Wachstum das ultimative Ziel der OECD geworden sei, wäre dem CSTP die „Pflicht“ zugefallen, die Rolle der Bildung generell zu erforschen (King, 2006, S. 272). Trotz der einschränkenden Stimme des US-Delegierten mangelte es im CSTP und dessen Sekretariat nicht an Akteuren, die um das schnelle Ergreifen dieser Pflicht bemüht waren bzw. diese Verantwortung geradezu selbst kreierten (vgl. Kap. 4.3).

Im Jahr 1960 – noch innerhalb der OEEC – lancierte das CSTP das erste Bildungsplanungsprojekt für die sich entwickelnden Anrainerstaaten des Mittelmeeres, das „Mediterranean Regional Project“ (MRP), und unternahm einen ersten Schritt seiner Politik eine wissenschaftliche Einheit zur Seite zu stellen, indem es eine kleine informelle Studiengruppe für Bildungsökonomie („Study Group in the Economics of Education“) formierte. Diese verfasste die Hintergrundberichte für die wegweisende Konferenz in Washington im Jahr 1961 über den Zusammenhang von Bildung und wirtschaftlichem

Wachstum. Die Studiengruppe der Bildungsökonomie war erfolgreich, sie erhielt kurz nach der Washington-Konferenz, auf der Philip H. Coombs sowohl bei der UNESCO als auch bei der OECD für ein internationales Planungsinstitut warb, ein permanentes Mandat (C(61)70, S. 8-9; OECD, 1967, S. 7; vgl. Kap. 4.4) und sie wurde als unabhängige Einheit der OECD deklariert (OECD, 1964a, S. 4). Die Beschreibung der Gruppe durch den Generalsekretär lässt Ähnlichkeiten zum IIEP aufscheinen: „the Study Group was established by the O.E.C.D. CSTP to bring the resources of free academic thinking to bear on the theoretical and practical issues involved in the economics of education“ (OECD, 1964b, S. 6). Die OECD nahm sich als Konkurrentin der ebenfalls in Paris ansässigen UNESCO wahr; eine Rivalität, die auf Gegenseitigkeit beruhte (vgl. Kap. 4.1). Im CSTP wurde auf die Gründung des IIEP verwiesen, gleichzeitig jedoch hervorgehoben, dass das Komitee der OECD über den Vorteil einer kleineren Anzahl von Mitgliedern verfüge (STP/M(63)2, S. 6-8). Zwar war die „akademisch frei denkende“ Studiengruppe innerhalb der OECD nicht institutionalisiert wie das IIEP, doch sie hatte einen vorerst permanenten Status. Die Warnung des französischen Delegierten, wie er sie noch im Jahr 1959 äußerte, dass eine Integration von Forschung für die Organisation unnütz wäre, da sie über kein exekutives Mandat verfüge (STP/GC/M(59)5, S. 5) war nicht mehr relevant. Genauso verblassten auch die möglichen Fallen, wie sie vom US-amerikanischen Delegierten aufgeführt wurden, mehr und mehr: Zu demselben Zeitpunkt als die Studiengruppe für Bildungsökonomie ein permanentes Mandat erhielt, verabschiedete das CSTP ein Bildungsplanungsprojekt für die „industrialisierten“ Länder, das „Programme on Educational Investment and Planning in Relation to Economic Growth (EIP)“ (C(61)70, S. 12) – ein Pendant zur Bildungsplanung der Mittelmeerstaaten (MRP). Das EIP war als kleines Pilotprojekt angedacht worden, stieß allerdings nach der Washington-Konferenz auf so großes Interesse bei den Mitgliedern, dass es zu einem umfassenden Projekt ausgearbeitet wurde (vgl. Kap. 4.4).⁹⁶

Zwar wurde im Zuge der Ausweitungen diskutiert, ob dieser ökonomische Zugang mit den Zielen des CSTP zu vereinbaren sei, oder ob nicht ein eigenes Komitee für Bildungsökonomie oder sogar ein Bildungsausschuss verabschiedet werden sollte (STP/M(61)1, S. 13 und S. 16; (STP(65)2, S. 2). Die Aufgaben sollten jedoch in einem limitierten Zusammenhang von Wirtschafts- bzw. Wachstumspolitik verstanden werden. Eine Einmischung in die Bildungspolitik an sich bzw. in die Abläufe des Inneren des Systems blieben

96 Deutschland, Frankreich, Großbritannien und die skandinavischen Staaten sowie Belgien, die Niederlande und Irland zeigten großes Interesse. Kein einziger Staat sprach sich laut den Sitzungsprotokollen dagegen aus; allerdings werden keine Wortmeldungen der Delegierten aus Kanada, Spanien und kleineren Staaten wie Österreich, Luxemburg, Island und der Schweiz verzeichnet (STP/M(62)2, S. 5-6).

dem Komitee laut seinem Mandat versagt. Nichtsdestotrotz bemerkte das OECD-Sekretariat bereits im Jahr 1963: „Gradually, a coherent O.E.C.D. policy approach has emerged“ (STP(63)5, S. 1) und der Kohärenz auch eine *eigene* OECD-Bildungspolitik. Dies ermöglichte nicht zuletzt die zum Ziel erkorene ökonomische Wachstumsrate von 50 Prozent: „The adoption of the specific growth targets for 1970 will provide us with a more precise *benchmark* against which these policies [education policies of the member countries; RB] can be measured“ (STP(62)5, S. 3; Hervorhebung RB). Damit erhielt die bislang tendenziell deskriptive Ausrichtung des CSTP eine normative Richtung, die ein Messen und Vergleichen der Bildungspolitiken der Mitgliedstaaten ermöglichte. Bildung sollte nicht mehr nur die Produktivität erhöhen, sondern zu einem umfassenden standardisiert zielgerichteten wirtschaftlichen Development beitragen. Dadurch verschob sich der Fokus des Komitees von einer limitierten Betrachtung des hochqualifizierten Personals in Richtung einer umfassenden Betrachtung der Arbeitskraft und das CSTP rückte damit Bildung und deren Planung auf einer Makroebene als Ganzes ins Zentrum. Diese Entwicklung zeigte einen ersten Höhepunkt als Bildungsplanung im Jahr 1964 explizit in das erneuerte Mandat des CSTP integriert und sogar zu einer prioritären Aufgabe des Komitees erklärt wurde (STP(65)2, S. 2).

4.3 Bildung für wirtschaftliches Wachstum

Die ausgedehnte Bildungsbetrachtung des CSTP, die Verankerungen der Bildungsplanung sowie eine erste permanente Integration der Bildungsforschung wurde basierend auf dem Denkstil des universellen Development möglich. Bildung wurde in diesem Denkraster als eine Investition für die nationale Entwicklung bzw. für das nationale Wirtschaftswachstum konzipiert. Dadurch unterlag sie gleich anderen Investitionen einer Logik des Aufwandes und Ertrages und rückte sie in die ökonomische Sphäre des mess-, kalkulier- und planbaren. Der Anspruch dieser Berechnungen und Planungen legitimierte gleichzeitig eine neue Form der Wissenschaft – die Bildungsökonomie. Da im Development-Denken alle Gesellschaften dem Primat des ökonomischen Wachstums folgten und sich lediglich in ihrem Entwicklungsgrad unterschieden, wurden die wissenschaftlich erzeugten bildungsplanerischen Modelle als universell gültig erachtet und konnten daher auf internationaler Ebene erzeugt werden. Bildung rückte in diesem Prozess zu einem der zentralen Mittel des wirtschaftlichen Wachstums auf; gleichzeitig wurden damit die Herausforderungen des nationalen Developments pädagogisiert. Dies wiederum bildete die Legitimationsgrundlage für eine breitere Ausdehnung der OECD-Bildungspolitik und besonders dafür,

eine spezifische Form der Bildungsforschung permanent in die Organisation zu integrieren.

Der Diskurs der Bildungsinvestition mündete nicht lediglich in einem, konsequenten Legitimationsdiskurs, sondern förderte drei verschiedene Stränge, die parallel existierten, sich weitgehend überlagerten, gegenseitig benutzten und reifizierten: eine auf dem Produktivitätsmythos (vgl. Kap. 3) beruhende wissenschafts-technologische, eine aus der Humankapitaltheorie resultierende ökonomische, und letztlich eine auf dem Paradigma der Chancengleichheit basierende soziale Investition der Bildung. Die am Humankapital orientierte Bildungsinvestition erhielt innerhalb der OECD einen dominanten Status, während die beiden anderen zwar stets präsent waren – wie auch die Akteure, die für sie eintraten –, jedoch nur marginal in Erscheinung traten. Auch wenn sich die Zielsetzungen dieser Investitionen unterschieden, bauten sie allesamt auf dem technokratischen Denken des Development und seiner Pädagogisierung auf. Um die Argumente zu untermauern, wurde in allen Strängen die wirtschaftliche und wissenschaftliche Rückständigkeit Europas benutzt, die durch eine Ausrichtung der Bildung am Imperativ des Development behoben werden sollte. Die folgenden drei Kapitel charakterisieren nacheinander diese Argumentations- und Legitimationsstränge.

Die wissenschafts-technologische Bildungsinvestition

Die Existenz des CSTP beruhte in seinen Anfängen auf einem wissenschafts-technologischen Produktivitätsmythos. Dieser wurde in der Folge, diesem Komitee höhere Legitimation verschaffend, auf der höchsten Ebene der Organisation verbreitet und neu in eine Investitionslogik eingepasst. 1959 gab der Generalsekretär der OEEC, René Sergent, beim ehemaligen Leiter der kanadischen OEEC- sowie NATO-Delegation, Dana Wilgress, einen Bericht in Auftrag, der über die bisherigen Maßnahmen der OEEC-Mitglieder hinsichtlich ihrer wissenschaftlichen und technologischen Ressourcen aufklären sollte (STP/GC/M(59)2, S. 4). Der Bericht wurde 1960 publiziert und dem höchsten Organ der OEEC, dem Rat der Minister, vorgelegt (Wilgress, 1960). Wilgress nahm den Alarmismus der von der EPA und dem Arbeitskräfte-Komitee im Jahr 1957 verfassten Studie auf, betonte jedoch die wissenschafts-technologisch rückständige Position Europas noch stärker. Gleichzeitig führte er zwei neue Größen in den Kausalitätszirkel von Bildung, Wissenschaft, Technik und Produktivität ein – Wachstum und Investition. Europa müsste, so Wilgress, aufgerüttelt werden, damit es den Zusammenhang von Wissenschaft und ökonomischem Wachstum erfassen würde. Die europäischen Regierungen müssten einsehen, dass „Wissenschaft einer nationalen Investition“ gleichkomme (Wilgress, 1960, S. 17). Ferner, so konstatierte der Kanadier vehement, sei ein Alleingang der europäischen Staaten in der Wissenschaft nicht länger möglich, es müsste intensiver zu-

sammengearbeitet werden, wollte Europa den wissenschafts-technologischen Bedürfnissen des „modernen Fortschritts“ (ebd., S. 5) gerecht werden.

Neben diesen Anforderungen an Europa diagnostizierte Wilgress in seinem Bericht ebenso die Ursache für die mangelhafte europäische Kooperationsbereitschaft und offenbarte gleichzeitig die Pädagogisierung der Wachstumspolitik. Die europäischen Staaten wären zu sehr auf ihre Einzigartigkeit bedacht, was sich folgendermaßen äußerte: „In particular they [European countries] are reluctant to adapt their educational systems to the needs of science and technology“ (Wilgress, 1960, S. 4/5). Damit nahm Wilgress den auf Bildung ausgedehnten Produktivitätsmythos auf und verlangte von den europäischen Staaten unter den bedrohlichen Vorzeichen der Zeit an mehreren Stellen des Berichtes, ihre Bildungssysteme dem wissenschafts-technologischen Imperativ zu unterwerfen. Einzig Großbritannien sei durch seinen Kriegserfolg „science-minded“ (ebd., S. 7) geworden, während der Kontinent erst in den letzten Jahren erwacht sei und festgestellt hätte, dass die Geisteswissenschaften zulasten von Naturwissenschaften sowie Technologie überbewertet wurden und daher ein existenzieller Mangel an Wissenschaftlern und Ingenieuren entstanden sei (ebd.). Die Rolle der OEEC sah Wilgress im „fact-finding“ (Wilgress, 1960, S. 18) und der Verbreitung von Information, darin ähnelt sein Konzept dem in Den Haag vorgeschlagenen „clearing house“ (vgl. Kap. 3). Warnend fügt er jedoch an:

„The O.E.E.C. should always bear in mind that it is an economic organisation and should confine its activities to those which have economic implications. It should avoid turning itself into an institute of pedagogics or of taking on activities which are best left to the various scientific institutions“ (Wilgress, 1960, S. 18).

Bildungsreformen wurden von Wilgress stets als eine Investition in die Wissenschaft aufgefasst. Nur in diesem limitierten, abgeleiteten Rahmen sollte sich die OECD mit Bildungsfragen beschäftigen und eine Gesamtbetrachtung von Bildung außen vor lassen. Diese Auffassung zeigt sich auch an der kalt-kriegerischen Grundlage seiner Argumentation, in der er Europas Rückstand gegenüber den kommunistischen Staaten betonte: Das sowjetische Wissenschaftspotenzial hätte sich mit Sputnik manifestiert und China hätte mit ebenso großem Einsatz die Entwicklung der Wissenschaft vorangetrieben (Wilgress, 1960, S. 6). Der Bericht erschien in der Übergangsphase von der OEEC zur OECD und hat laut King wegweisend zur Formung letzterer beigetragen (King, 2006, S. 239). Tatsächlich wurde das Investitionsdenken des CSTP innerhalb der OECD zentral und mit ihm erstarkte das Bedürfnis nach Planung, wie nicht zuletzt King selbst formulierte: „Science may well be a good thing but to be a national investment, it has to be planned and managed like other investments“ (King, 2006, S. 175).

Die ökonomische Bildungsinvestition – das Humankapital

Parallel zur wissenschafts-technologischen Bildungsinvestition entwickelte sich ein weiteres Legitimationsschema für eine internationale Bildungspolitik und -forschung innerhalb der OEEC/OECD. Dieses trat vor allem ab dem Jahr 1959 vermehrt in Erscheinung. Während der ökonomische Gewinn von Bildung in den frühen Dokumenten des CSTP oder auch noch im oben beschriebenen Bericht von Wilgress in einer wissenschaftlich gebildeten Elite gesehen wurde, die der technologischen Entwicklung Vorschub leistete, erstarkte parallel eine Argumentation, die Bildung direkt in Zusammenhang mit ökonomischem Wachstum brachte und die im CSTP fortan dominierte: die Humankapitaltheorie.

Das Sekretariat bereitete bereits vor dem einjährigen Bestehen des Komitees ein schriftliches Dokument vor, das sich mit dem Zusammenhang von Bildung und ökonomischem Wachstum auseinandersetzte (STP/GC(59)22). Obwohl die Beziehung insgesamt affirmativ betrachtet wurde, schienen auch Zweifel auf und das Schriftstück wurde in der Komiteesitzung kontrovers diskutiert (STP/GC/M(59)5, S.7). Um den postulierten Zusammenhang sowie seine Validität intensiver zu untersuchen, gab das Komitee im Jahr 1959 grünes Licht für ein Programm mit dem Titel „Economic Growth and Investment in Education“. Die Legitimation für dessen Etablierung wurde wiederum in der ökonomischen Rückständigkeit Europas gefunden, wie sie nicht zuletzt im Bericht der EPA formuliert und mit dem Bericht von Wilgress verstärkt wurde. So wurde in der Programmbeschreibung für das bildungsökonomische Vorhaben des CSTP bemerkt: „Europe will be required to make a major effort during the next decade if it is to preserve its competitive position on world markets and raise its living standards“ (STP/GC(59)59, S. 7-8). Aufgrund dieser alarmierenden Voraussetzungen für Europa wären vermehrte Studien hinsichtlich der Bildungsinvestitionen, das heißt ihrem Aufwand und Ertrag notwendig: „It is a striking fact that the study of people as an important part of national wealth and the returns from investment in man have, until recently, been neglected“ (STP/GC(59)59, S. 3). Während der erste Bericht des Sekretariats den Zusammenhang zwischen Bildung und ökonomischen Wachstum nur zögerlich konstatierte, wurde er in der Programmbeschreibung bereits als gegeben vorausgesetzt und gar kausal interpretiert (STP/GC(59)59, S. 5).⁹⁷ Höhepunkt dieses Projekts und zentrale Plattform für die Verbreitung von dessen Anliegen war die OECD-Konferenz „Economic Growth and Investment in Education“ im Jahr 1961 in Washington (OECD, 1962). Es war die erste Konferenz der Organi-

97 Verwiesen wurde auf Theodore W. Schultz, einen Pionier der Humankapitaltheorie (Amaral, 2011, S. 51) und unter anderem Leiter der technischen Hilfe der Ford-Stiftung für Lateinamerika (Resnik, 2006, S. 180).

sation auf US-amerikanischem Boden und sie galt zahlreichen Stimmen zufolge als bahnbrechend hinsichtlich der Verbreitung der Bildungsökonomie sowie der Bildungsplanung (Coombs, 1992; UNESCO/UNESDOC, 1968; UNESCO/UNESDOC, 1963, Dezember, OECD, 1983; Papadopoulos, 1996)⁹⁸, und sie katalysierte die Verabschiedung des IIEP und die Planungsprojekte innerhalb der OECD. Laut Alexander King erspielte die Konferenz dem CSTP-Sekretariat eine *carte blanche* für seine bildungspolitischen Absichten: „For our secretariat, the Washington conference was a watershed. We were able to plunge into many of the fundamental issues of the educational system“ (King, 2006, S. 273-274).

Das Treffen versammelte 87 Teilnehmer aus allen damaligen OECD-Mitgliedstaaten sowie Vertreter verschiedener internationaler Organisationen.⁹⁹ Es wurden fünf Studien vorgestellt, die sich mit der Beziehung zwischen Bildung und ökonomischem Wachstum in Entwicklungsländern und in Europa auseinandersetzten. Ergänzt wurden diese Hintergrundberichte durch Reden des damaligen US-amerikanischen Außenministers Dean Rusk, des Mitglieds der OECD-Studiengruppe zu ökonomischem Wachstum sowie US-Regierungsberater Walter Heller, und des Generalsekretärs der OECD Thorkil Kristensen sowie Philip H. Coombs, der gleichzeitig als Gastgeber der Konferenz¹⁰⁰ die Zusammenfassung und Konklusion des Treffens verfasste. Im zusammenfassenden Konferenzbericht verwies Coombs darauf, dass das Treffen höhere Investitionen in Bildung auf drei unterschiedlichen Ebenen legitimierte: als Fundament für Wissenschaft und Technologie, als Humankapital sowie als Vehikel der Chancengleichheit. Allen Argumentationen wurde unter den Vorzeichen des Kalten Krieges eine außerordentliche Dringlichkeit unterlegt. Erstere reihte sich in die oben ausgeführte Argumentation von Wilgress ein und sah in Bildung eine Grundvoraussetzung einer wissenschafts- und technologieinduzierten Verbesserung der Welt. Das zweite Argument entsprach dem Schwerpunktthema der Konferenz und weitete das auf eine wissenschafts-technologische Elite beschränkte erstgenannte auf die gesamte Bevölkerung aus. Gesellschaftlicher Fortschritt war in dieser

98 Der Delegierte für Deutschland merkte in der Sitzung des CSTP an: „The Delegate for Germany said that the recommendations made at Washington had been put on the Agenda of the next meeting of Ministers of Education in the Federal Republic“ (STP/M(61)2, S. 14). Der schwedische Delegierte, unterstützt von spanischer und italienischer Seite, forderte Übersetzungen der Konferenz in mehrere Sprachen.

99 Darunter die Weltbank, die OAS, die UNO und die UNESCO. Repräsentanten des Europarates und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft waren nicht anwesend.

100 Coombs bekleidete zu dem Zeitpunkt das 1961 gegründete *US-Assistant Secretary of State for Education and Cultural Affairs*. Er war bereits in seiner vormaligen Position als Bildungsverantwortlicher der Ford-Stiftung in die bildungsökonomischen Schritte der OEEC involviert (vgl. Kap. 4.5).

Denkform das Resultat der Kapazität „to utilize the results of scientific research and technical innovation“ (Svennilson, Edding & Lionel, 1962, S. 15; Hervorhebung RB). Daraus resultierte das Bedürfnis: „More people are needed to master the problems of modern technology, not only at the top but all the way down the line“ (ebd., S. 15). Diese Aufforderungen des Hintergrundberichtes bezüglich der europäischen Situation bestätigte auch Rusk: „Knowledge can be found by the few, but it must be applied and distributed by the many“ (OECD, 1962, S. 19). Die US-Regierung würde daher alles unternehmen, um das „Humankapital“, „die reichste aller natürlichen Ressourcen“, zu entwickeln und dadurch das wirtschaftliche Wachstum zu fördern (ebd.).

In dieser Argumentation wurde neben dem Wettlauf der Wissenschaften der Wettlauf der ökonomischen Performanz ersichtlich; so berichtet Coombs in seiner Zusammenfassung: „It is also surely obvious that in the peaceful competition which we hope will characterize the development of this world throughout the coming century the prize of progress will fall to the countries and social systems which succeed in developing their human resources“ (OECD, 1962, S. 5). Dies und damit die konvergenztheoretischen Annahmen offenbarend, hätte vornehmlich die Sowjetunion vorgeführt, doch bestände zwischen den sowjetischen Bildungsinvestitionen und denen der westlichen Welt der Unterschied der Freiheit. Dies schien Coombs bereits im Titel seiner Rede „Education: An Investment in People and Freedom“ klarstellen zu wollen (OECD, 1962, S. 24). Bildung führte, wie er betonte, nicht nur zu „economic growth“, sondern würde, mit dem Schlagwort „educational opportunity“ (ebd., S. 27) erfasst, auch zur sozialen Entwicklung beitragen (ebd., S. 24-27). In der „freien Welt“ wären damit die ökonomisch legitimierte Bildungsinvestitionen letztlich eine soziale Investition, die, wie Rusk betonte, zur sozialen Mobilität beitrüge, wodurch die „economic democracy“ (ebd., S. 19) ermöglicht würde. Während die soziale Bildungsinvestition auf einem vier Monate vor der Washington-Konferenz in Schweden stattfindenden kleineren Treffen der Organisation im Vordergrund stand (vgl. Kap. 4.3), wurde sie in Washington lediglich zur Abgrenzung von der sowjetischen Planung und damit zur Legitimation der Humankapitalfokussierung verwendet,¹⁰¹ die das Treffen klar dominierte.

Evident wurde auch, dass sich die Konferenz stark an der Prämisse des ökonomischen Wachstums orientierte, so zog Coombs in seiner Zusammenfassung das Fazit, dass sich die westliche Welt für *Wachstum* entschieden

101 Entsprechend blieben auch die Verweise auf die noch innerhalb der OEEC initiierte und kurz vor dem Treffen in Washington in Schweden stattfindende Konferenz zu „Educational Ability and Opportunity“ (OECD, 1961) aus (4.3.3).

hätte.¹⁰² Dabei reifizierte das Treffen eine universelle Wachstumstheorie trotz der Vorbehalte der von der OECD dazu einberufenen Arbeitsgruppe. Auch die Redner der Konferenz in Washington konnten kaum wissenschaftliche Evidenzen für ihre Gültigkeit erbringen. Als Bestätigung für das humankapitalinduzierte Wachstum der Ökonomie wurde vom US-Außenminister der Erfolg des Marshallplans im Gegensatz zur Entwicklungshilfe genannt (OECD, 1962, S. 19), Coombs schrieb von einer allgemeinen „recognition“ des Zusammenhangs (ebd., S. 9), der Generalsekretär Kristensen meinte etwas elaborierter „experience seems to indicate“ (ebd., S. 21) und Walter Heller nannte den Ursprung gar beim Namen: Die Überzeugung, dass Bildungsinvestition direkt mit dem ökonomischen Wachstums zusammenhängen würde, stamme aus der Politik und aus Beobachtungen – es gäbe noch keine umfassende wissenschaftliche Theorie dazu (ebd., S. 30). Heller, der selbst Mitglied der OECD-Arbeitsgruppe zum ökonomischen Wachstum war, und daher genauestens um die in der Gruppe diskutierten Schwierigkeiten einer universellen Wachstumstheorie wusste, verbreitete die Annahme unbeeinträchtigt: Wachstumsraten seien, so belehrte er die Teilnehmer in Washington, nicht natürlich, der Mensch müsse sich nicht daran anpassen, sondern könne diese mit einer entsprechenden ökonomischen Politik sowie durch Inhalte, die vormalig einer „puren“ Sozialpolitik zugeordnet worden seien – wie Bildung –, beeinflussen und steuern (ebd., S. 32). Während Heller, genauso wie die anderen Redner, den Begriff der Planung zu umgehen schien, konstatierte Coombs explizit, dass Investitionen in die Bildung nur wirtschaftliche Erträge abwürfen, wenn sie „geplant“ würden. Ein „effektiver“ Umgang mit den Ressourcen wäre nur möglich, wenn die Bildungsentwicklung in die generellen ökonomischen und sozialen Entwicklungspläne integriert würde (OECD, 1962, S. 26). Die Rechtfertigung für die Planung – und damit erneut auf die Konvergenz der Industriegesellschaften hinweisend – folgte allerdings unmittelbar: „The foregoing propositions [of planning; RB] are applicable to any kind of society which accepts progress and change as goals, whatever else may be its ideology“ (ebd., S. 26).

In der Form der Hintergrundberichte wurde den Konferenzteilnehmern die Anwendung von Coombs Vorschlägen unmittelbar vorgeführt. Der maßgebliche Bericht für Europa ließ bereits im Titel „Targets for Education in Europe in 1970“ die Zielorientierung und damit planerische Absichten aufscheinen. Die Autoren konstatierten unmissverständlich: „without it [forecasting], education will fail the economy and the economy will fail education“ (Svennilson, Edding & Lionel, 1962, S. 50). Die Autoren bemerkten, dass Europa fürchtete, Bildung auf Wissenschaft und Technologie auszu-

102 Die Entscheidung des OECD-Ministerrates über eine generelle Wirtschaftswachstumsrate von 50 Prozent erfolgte kurz nach der Konferenz.

richten und damit seine traditionell literarische Ausrichtung zu vernachlässigen. Diese Furcht sei berechtigt, doch würde vergessen, dass die zusätzlichen Ausgaben nicht zu einer Schmälerung bestehender Fächer führen würde, da diese gleichzeitig vom steigenden Bruttosozialprodukt profitieren würden (ebd., S. 31-32). Aus den Ausführungen des Berichtes wird offensichtlich, dass es sich bei dem vorgeschlagenen „forecasting“, der Prognose, nicht um eine Methode handelte, die sich an extrapolierten industriellen Trends orientierte – wie es anfänglich in den statistischen Arbeiten des CSTP üblich war –, sondern es ging vielmehr um die an einem bestimmten Ziel und damit an einer Norm orientierte Planung. Das konkrete Ziel lieferte die kurz nach der Konferenz von den OECD-Mitgliedstaaten beschlossene Wachstumsrate von 50 Prozent. Gefragt sei daher, so die Autoren im Hintergrundbericht, ein systematisches „operational research“ (Svennilson, Edding & Lionel, 1962, S. 36). Nur durch eine adäquate Planung seien die komplexen sowie delikaten Beziehungen zwischen demographischen, sozialen, und ökonomischen Trends hinreichend zu erfassen. Wirtschafts- und Bildungsministerien müssten daher mit der Forschung kooperieren, um eine zielorientierte, „gesunde Basis für eine Langzeit-Bildungsplanung zu schaffen“ (Svennilson, Edding & Lionel, S. 22): „Vague ideas and slogans have to be replaced by precise formulation of targets based on factual research and scientific analysis. Only in this way will it be possible to lay the foundation for a rational educational policy“ (ebd., S. 16). Mit dem Appell zu einer verstärkten und kontinuierlichen, die Bildungssysteme überwachenden Forschung ging ein vermehrter Druck hinsichtlich besserer Statistiken einher (ebd., S. 13). Bis jetzt hätten vor allem Frankreich, die Niederlande und Schweden Planungsinstitute gegründet, in gewissen Ländern wäre allerdings das „Rückgrat“ in Form permanenter Planungseinheiten noch immer vernachlässigt und Planung würde lediglich durch Ad-hoc-Kommissionen durchgeführt (ebd., S. 54). Daher fehlte dort auch kompetentes Personal, das an dieser Schnittstelle zwischen Politik und Forschung arbeitete und auf der Basis von wissenschaftlich generierten Daten eine rationale Politik ermöglichen sollte.

Ebenso war Coombs von der Notwendigkeit solcher Experten überzeugt, betonte dies in seiner Rede (OECD, 1962, S. 26) und platzierte bei dem erwähnten Mittagessen mit den maßgeblichen Vertretern der OECD und der UNESCO die Bitte um ein internationales Forschungs- und Planungsinstitut: „We readily agreed that while effective educational planning was undoubtedly needed, the real problem was that few if any people knew how to do it, at least in the OECD countries (with the partial exception of France)“ (Coombs, 1992, S. 2). Beide Institutionen gaben laut Coombs ihre Zusicherung, sich seiner Anfrage anzunehmen und damit Europa die Bildungsplanung näherzubringen. Tatsächlich wurden beide Akteure in der Bildungsplanung und -forschung aktiv, doch sie gingen getrennte Wege. Während die UNESCO das IIEP gründete (vgl. Kap. 4.1), etablierte die OECD das Projekt

Educational Investment and Planning (EIP), das sich vornehmlich mit den planungsunbedarften europäischen Staaten auseinandersetzte und sie stellte diesem zwecks Rationalisierung der Politik die Studiengruppe für Bildungsökonomie zur Seite. Durch diese Institutionalisierungen stellten beide Organisationen – die UNESCO mehr auf die Entwicklungsländer fokussiert – Plattformen zur Verfügung, um die benötigten Bildungsplanungsmethoden zu entwickeln und die Experten auszubilden, die den „educators“ den Kampf für die Bildung erleichtern, wenn nicht gar abnehmen sollten: „May I say that, in this context, the fight for education is too important to be left solely to the educators“ (OECD, 1962, S. 35), warnte Walter Heller auf der Konferenz in Washington.

Die soziale Bildungsinvestition – Chancengleichheit

Auch wenn die ökonomische Investition und damit die Einpassung der Bildung in die Wachstumspolitik der OECD innerhalb des CSTP zweifelsohne Vorrang hatte, zeigte sich dennoch ein dritter Argumentationsstrang, der Bildung als eine soziale Investition erfasste. Diese Ausrichtung wurde zwar marginalisiert, da sie jedoch auf dem ökonomischen Legitimationsschema aufbaute, konnte sie auf dem Trittbrett des wirtschaftlichen Wachstums-schnellzuges mitfahren. In diesem Prozess schien sich eine gegenseitige Verstärkung der ökonomischen und der sozialen Bildungsinvestitionen einzustellen: Während die Promotoren des Humankapitals durch die Komponente der sozialen Mobilität dem Vorwurf einer ökonomischen Vereinnahmung der Bildung entgegenwirken konnten (STP/GC(59)59, S. 5), formierte sich gleichzeitig eine Gruppe von Akteuren, deren Bestrebungen zwar in der Durchsetzung der Chancengleichheit bestanden, die jedoch im ökonomischen Wachstum das *substanzgebende* Mittel ihres Anliegens erkannten.

Diese Ansätze wurden bereits ein halbes Jahr vor dem Treffen in Washington auf einer Konferenz in Schweden offenbar, die allerdings nur halb so viele Mitglieder versammelte. Es war die letzte Zusammenkunft, die vom CSTP noch innerhalb der OEEC – im Juni 1961 – in Kollaboration mit dem schwedischen Bildungsministerium initiiert wurde.¹⁰³ Sie trug den Titel „Ability and Educational Opportunity“¹⁰⁴ und versammelte 15 der damals 20

103 Das Mandat der OECD wurde im Dezember 1960 unterschrieben, trat jedoch erst im September 1961 in Kraft. Die Konferenz fand vom 11.-16. Juni 1961 in Schweden (Kungälv) statt.

104 Die Konferenz wurde auf Deutsch unter dem Titel „Begabung und Bildungschancen“ veröffentlicht; allerdings, und zwar nicht zufällig (vgl. Kap. 5), erst im Jahr 1967 (Widmaier, H. P., & Aurin, K. (1967).

Mitgliedstaaten¹⁰⁵ (sowie Jugoslawien) und zählte insgesamt 46 Teilnehmer. Trotz der kleinen Teilnehmerzahl wurde die Konferenz rückblickend als Meilenstein der europäischen Bildungspolitik bewertet (Husén, Tuijnman & Halls, 1992, S. 36). Die Teilnehmer stellten eine Mischung aus politischen, administrativen und wissenschaftlichen Vertretern dar, so bemerkte etwa der britische Soziologe A.H. Halsey (vgl. Kap. 5.5), der den Hintergrundbericht für die Konferenz verfasste: „I think we felt that we were under two obligations: to be scholarly, and at the same time to realize that we were deliberating within the realistic conditions of public policy“ (OECD, 1961, S. 10).

Unverblümt beschrieb Halsey eine Instrumentalisierung des wissenschafts-technologischen Produktivitäts- sowie des ökonomischen Wachstumsdenkens, um Chancengleichheit („equality of educational opportunity“) durchzusetzen, und ihr substanziellen Charakter zu verleihen: „a nation can afford to go beyond the ideal of *formal equality* of educational opportunity to the higher ideal of *substantive equality* of opportunity for every individual to develop his latent ability“ (OECD, 1961, S. 43; Hervorhebungen RB). Diese Substantiierung oder Materialisierung würde machbar, so argumentierte der Autor in seiner Zusammenfassung der Konferenz, indem sich die Bildungssysteme an die Bedürfnisse der „technologischen Gesellschaft“ anpassten. In dieser als alternativlos dargestellten zukünftigen Gesellschaftsform, der aufgrund ihrer alles vereinnahmenden Dispositionen ontologische Relevanz zugeschrieben wurde, hätte Bildung eine doppelte Funktion:

„The direction of change is seen towards what may be called the *technological society* – a society in which human material welfare is continuously increased by the application of *science to the productive process* – a society, therefore, which places education in a central institutional position as *both* a source of *technological and cultural change* and as a *vast training apparatus* for the highly diversified manpower requirements of a *technological economy*“ (OECD, 1961, S. 21; Hervorhebungen RB).

Unverkennbar lässt sich in dieser Argumentation auf der einen Seite eine wissenschafts-technologische und auf der anderen Seite die ökonomische Investition der Bildung feststellen. Diese gesellschaftliche Funktion der Bildung hätte auf der Konferenz einem „article of faith“ (OECD, 1961, S. 22) entsprochen. Mögliche Vorbehalte vorwegnehmend wurde dementiert, dass dies limitierende oder instrumentalisierende Effekte auf Bildung hätte.

Die technologische Gesellschaft würde sich durch „moralische“ sowie „kognitive“ Konvergenzen auszeichnen, welche die Auflösung zentraler

105 Es fehlten Portugal, Griechenland, Luxemburg, Italien und Kanada.

Gegensätze zur Folge hätten: Erstere Konvergenz betraf die wissenschaftliche Vereinnahmung der Bildung. Diese sei „moralisch“ gerechtfertigt, da in einer Gesellschaftsform, die vornehmlich auf Technologie baute, Kultur und Wissenschaft zu ein und derselben Größe tendierten oder eben konvergierten: „It must, of course, be understood that the education of a citizen in modern society is education of an increasingly scientific culture“ (ebd., S. 20). Indem Kultur und Wissenschaft nahezu gleichgesetzt wurden, konnte der Antagonismus zwischen einer utilitaristischen Bildungsinvestition und einem der persönlichen Entfaltung dienenden Bildungskonsum entkräftet werden (ebd., S. 19-20). Mit anderen Worten, in einer technologischen Gesellschaft kann sich nur entfalten, wer wissenschaftlich gebildet ist. Neben dieser moralischen bestand die kognitive Konvergenz darin, dass wirtschaftliches Wachstum mit sozialem Fortschritt gleichgestellt wurde: Mit jedem Schritt, den das Bildungssystem zugunsten der Arbeitskräfte machte, würde auch ein Beitrag für ein besseres Leben des Individuums geleistet (OECD, 1961, S. 42). Dabei bestände zwar die Gefahr, dass Bildung erneut¹⁰⁶ unter die Tyrannei der Wirtschaft käme, doch die Anpassung an die Wirtschaft sei unter den „modernen“ Bedingungen als nobel zu bewerten: „The new alliance between education and economics holds out the promise of a richer life for millions who would otherwise exist far below their economic and educational advisers to pursue this promise is a noble one“ (ebd., S. 45). Durch diese beiden Konvergenzen lösten sich einerseits Investitionen in die Bildung aufgrund ihrer fundamentalen Bedeutung für die Wissenschaft von einer moralischen Verwerflichkeit und andererseits erhob die Gleichsetzung ökonomischer Investitionen in die Bildung mit sozialen erstere zu einem noblen Unterfangen. Eine Ausrichtung der Bildung an der Wissenschaft und der Ökonomie, so die zentrale Argumentation im Bericht des Treffens in Schweden, würde sich qua materiellem Wohlstand auf einer sozialen Ebene niederschlagen und der Chancengleichheit dadurch „substanziellen“ Charakter verleihen (OECD, 1961, S. 23).

Aufgrund der dreifachen Funktionalisierung von Bildung als wissenschaftliche, wirtschaftliche und soziale Investition kam die Konferenz zu dem Schluss, dass die als alternativlos verstandene technologische Gesellschaft mehr und mehr in die Richtung einer „educative society“ (OECD, 1961, S. 42) drängen und sich letztlich dahingehend wandeln würde. Da die Konferenz diesen Gesellschaftswandel als global, ja universell klassifizierte, wäre es angebracht und notwendig, Bildung als ein Themenfeld der internationalen Politik zu etablieren, ihre Probleme zu diskutieren und zu lösen. Indem sich alle Nationalstaaten in technologische oder eben edukative Gesellschaften entwickelten, orientierten sie sich zwangsläufig an denselben Zielen – nationale Differenzen wurden eingeebnet bzw. lediglich in dem

106 Dies sei zu Beginn der Industrialisierung der Fall gewesen (OECD, 1961, S. 10).

Lichte gesehen, wie die Staaten unterschiedlich auf das universelle Gebot der Stunde reagierten.

Durch die einheitliche Zielsetzung wurde eine Beratung und Problemlösung auf internationaler Ebene legitimiert. Diese internationale Beratungs- bzw. Expertenrolle schien die Konferenz hauptsächlich drei wissenschaftlichen Referenzdisziplinen zuzugestehen: der Ökonomie auf der einen Seite und der Soziologie und der Psychologie auf der anderen Seite. Erstere sollte sich mit dem „thorny economic problem of the desirable level of *investment in education at a given stage of economic growth*“ (OECD, 1961, S. 91, Hervorhebungen RB) auseinandersetzen. Darin wurden erneut der Development-Universalismus sowie die Konzeption desselben in Stadien offenbar. Damit dieser Zusammenhang allerdings funktionsfähig wäre, bräuchte es gleichsam die Soziologie und die Psychologie, die sich auf die Problematik „of making the best use of human resources in a modern economy“ konzentrieren würden (ebd., S. 91). Als weitere beratende Instanz wurde die Ethik erwähnt, während den Erziehungswissenschaften in dieser Entwicklung offensichtlich kein Platz zugestanden wurde (ebd., S. 15-16).

Hinsichtlich der ökonomischen Berechnung wurde außerdem warnend angemerkt, dass diese sich nicht nur darauf konzentrieren sollte, den Arbeitskräftebedarf zu kalkulieren, sondern ihr wurde zgedacht – gleichsam einen sozialen Fokus einnehmend – „to estimate the public appetite for education, locate and assess its strength and weakness“ (ebd., S. 108), mit anderen Worten, sie sollte den *social demand* errechnen. Tatsächlich war diese Methode in den nachfolgend verabschiedeten Planungsprojekten der OECD, besonders innerhalb des EIP dominant (vgl. Kap. 4.4). Außerdem formulierte die Konferenz einen Appell, die nationalstaatlichen Statistiken zu verbessern und vor allem zu standardisieren (OECD, 1961, S. 43). Dies ist ein Aufruf, der schon die Konferenz zum „Forecasting“ in Den Haag prägte und auf der Washington-Konferenz erneut zirkulierte. Die zivile Planung, so der schwedische Bildungsminister, bräuchte mehr „architects, planners and statisticians“ (STP(61)24, S. 4). Demgemäß stellte sich die Mehrheit der Konferenzteilnehmer gegen eine *Laissez-faire*-Philosophie und sprach sich für ein „establishment of comprehensive systems“ (ebd., S. 11) aus, wie es letztlich für die Institutionalisierung des CERI entscheidend wurde.

4.4 Die Bildungsplanung

Die beiden Schwerpunkte – Lehrerbildung und Curriculumentwicklung sowie Expansion und Information – wie sie dem CSTP noch innerhalb der OEEC gesetzt wurden, blieben im Programm des Komitees vorerst auch innerhalb der OECD erhalten. Letztere erhielten jedoch in den 1960er-Jahren Aufwand: Nicht mehr Erholung, sondern Expansion und Wachstum waren nun die formenden Prämissen der OECD und daran müsste sich auch das

Programm des CSTP ausrichten. Das erste Programm zur Bildungsökonomie wurde bereits in der Übergangsphase von der OEEC zur OECD verabschiedet, die Hauptzielsetzung des CSTP-Programms verschob sich 1963 in die Richtung „to promote adequate investment in and planning of educational resources so as to meet future growth needs (STP(63)5, S. 2) und spiegelte sich in der Verankerung der Bildungsplanung im neuen Mandat des CSTP im Jahr 1964 wider. Bildungsinvestitionen implizierten eine adäquate Planung und diese forderte entsprechende Strukturen bzw., wie in mehreren der untersuchten Dokumente betont wurde, eine „Maschinerie“ (STP(62)19, S. 14; STP/M(63)1, S. 9; Parnes, 1963, S. 256) auf nationaler Ebene sowie eine wissenschaftliche Basis. Beidem wurde im Programm des CSTP ab den 1960er-Jahren Rechnung getragen: Die Forschung erhielt mit der permanenten Etablierung der Studiengruppe für Bildungsökonomie einen Platz im Programm des Komitees. Für den Aufbau der nationalen Strukturen, also der Maschinerie, reagierte das CSTP mit zwei Projekten – dem „Mediterranean Regional Project“ (MRP; 1960) für die sich entwickelnden Staaten und für die industrialisierten Mitglieder mit dem „Programme on Educational Investment and Planning in Relation to Economic Growth“ (EIP; 1961). Auf diesen Projekten und ihren Instrumenten lag in den nächsten Jahren der Fokus des CSTP (STP/M(63)2, S.11; STP(63)5, S. 4). Im Folgenden werden erst die Auseinandersetzung der Studiengruppe und ihre Konfrontation mit den politischen Strukturen der OECD erörtert, dann wird ein Überblick über die beiden Planungsprogramme MRP und EIP gegeben und im letzten Abschnitt werden deren Werkzeuge analysiert.

Rationale Politik: Die Studiengruppe für Bildungsökonomie

Mit der Etablierung der Studiengruppe für Bildungsökonomie als unabhängiger, „akademisch frei denkender“ (vgl. Kap. 4.2) Einheit unternahm das CSTP einen ersten wegweisenden Schritt in Richtung Forschung und damit einer permanenten wissenschaftlichen Politikberatung. Dies führte jedoch keineswegs auf direktem Wege zur Verabschiedung des CERI, vielmehr wurde am Werdegang der Studiengruppe die Kollision von Politik und Wissenschaft, Praxis und Theorie bzw. normativen Ambitionen und akademisch freiem Denken offenbar. Diese Auseinandersetzungen führten sogar dazu, dass die Studiengruppe im Jahr 1964 zugunsten von wissenschaftlichen Ad-hoc-Beratungen abgeschafft wurde.

Die Studiengruppe formierte sich in den 1960er-Jahren auf informeller Basis – das heißt ohne Konsultation der Mitgliedstaaten – als wissenschaftlicher Arm des ersten CSTP-Projekts zur Bildungsökonomie. Trotz der mangelnden Integration der Mitgliedstaaten beim Zustandekommen der Gruppe übernahm sie die tragende Funktion, die Hintergrundberichte für die Konfe-

renz in Washington 1961 vorzubereiten. Diese Arbeiten schienen die Delegierten des CSTP zu überzeugen und die Studiengruppe erhielt nach der Konferenz ein offizielles Mandat. Sie sollte den Planungsprogrammen als „a scientific basis for policy“ bzw. „well-grounded policies“ dienen, mit andern Worten, sie sollte rationale Konzepte generieren, die in diesen Projekten politisch umgesetzt werden sollten (Friis, 1963, S. 256). Der Austausch zwischen diesen Einheiten war daher eng, die Arbeitspapiere der Studiengruppe wurden in den Sitzungen der Planungsprojekte verteilt und sie konnte dem MRP- und EIP-Komitee Aufträge erteilen (DAS/EIP/64.7, S. 6; DAS/EIP/64.22). Das Team der Studiengruppe, das sechs Mitglieder umfasste (vgl. Kap. 4.5), organisierte bis zu seiner Absetzung fünf Treffen, bei denen stets auch weitere Teilnehmer integriert wurden. Die Beiträge zu diesen Konferenzen erschienen anschließend in einem Sammelband. Die Treffen standen insgesamt unter dem Motto der wissenschaftlich fundierten Bildungsplanung, ob in der Auseinandersetzung mit der Beziehung zwischen Ökonomie und Bildung, zu organisatorischen Mechanismen und Aspekten der Planung sowie zur Bildungsfinanzierung.¹⁰⁷ Quer durch die Publikationen wurde offensichtlich, dass sich die Gruppe trotz akademischer Freiheit am normativen Ziel der von der OECD vorgegebenen ökonomischen Wachstumsrate von 50 Prozent orientierte. Bildungsinvestitionen wurden dabei in Relation zu den fixen ökonomischen Wachstumszielen gesetzt. Die beiden letzten Treffen Ende des Jahres 1964 und 1965 zeigten einen tendenziellen Wandel: Einerseits von der Makroebene der Investitionsplanung zur Mikroebene einer effizienten Unterrichtsplanung und andererseits von der Zielsetzung des ökonomischen Wachstums zu dem sozialen Bestreben der Chancengleichheit. Dieser Umschwung ist geprägt durch die Wachstumskrise, wie sie im nächsten Kapitel beschrieben wird (vgl. Kap. 5).

Die Probleme der wissenschaftlichen Integration in den Rahmen einer politischen Organisation zeigte sich am augenscheinlichsten in der Publikation, die dem zweiten Treffen der Gruppe folgte und sich mit der Möglichkeit einer Quantifizierung von Wissen auseinandersetzen sollte. Dieses Vorhaben resultierte aus der Feststellung, dass Bildungsinvestitionen in Relation zur ökonomischen Wachstumsrate nur dann adäquat errechnet werden konnten, wenn die Möglichkeit einer Quantifizierung der Erträge von Bildung bestand. Die Einleitung des Berichtes verbarg die Ernüchterung des Treffens nicht,

107 Im Juni 1962 traf sich die Gruppe, um über die ökonomischen Aspekte der höheren Bildung zu beraten (OECD, 1964a), im Jahr 1963 fanden zwei weitere Treffen zu „The Residual Factor and Economic Growth“ (OECD, 1964b) und „The Organisational Implications in Planning Educational Development“ (OECD, 1966a) statt, 1964 stand die Bildungsfinanzierung im Vordergrund „Financing of Education for Economic Growth“ (OECD, 1966b) und in der letzten Sitzung im Jahr 1965 widmete sich die Gruppe sozialen Zielen, indem sie über „Social Objectives in Educational Planning“ (OECD, 1967b) diskutierte.

konnte doch die Grundannahme, dass höhere Bildungsinvestitionen einen positiven Effekt auf das ökonomische Wachstum haben, nur mit einem „Vielleicht“ (OECD, 1964b, S. 10) bestätigt werden. Zudem fielen die auf universalistischen Annahmen beruhenden ökonometrischen Modelle genau denselben Kritikpunkten anheim, wie die ökonomische Wachstumstheorie insgesamt (vgl. Eide, 1990, S. 13-14). Jedem, so der Ökonom Thomas Balogh vom Balliol College der Universität Oxford, müsste, wenn sich die Frage nach der Beziehung zwischen Bildung und ökonomischen Wachstum stellte, evident erscheinen, dass diese sich von Land zu Land fundamental unterscheiden würde. Zudem seien diese Differenzen nicht lediglich mit unterschiedlichen „stages of development“ zu erklären (OECD, 1964b, S. 181), sondern durch historische und soziale Faktoren bedingt: „To assume that some simple sort of (and only numerically different) quantitative relationship holds between education and economic progress in all countries is to fly in the face of all historical evidence“ (Balogh in OECD, 1964b, S. 181).

Die kritischen Stimmen hinsichtlich der zentralen Annahme eines universellen und damit kausalen Zusammenhangs zwischen Wirtschaftswachstum und Bildung, schienen jedoch von anderen Teilnehmern keineswegs wahrgenommen, sondern geradezu ignoriert zu werden. Die Auseinandersetzungen wären zu theoretisch, entgegnete beispielsweise der deutsche Teilnehmer der Studiengruppe, Friedrich Edding: „My question is: should one not in these discussions give more thought to practical issues? Should it not be possible to agree at least on some points of importance for practical policy?“ (OECD, 1964b, S. 56). Eddings Äußerung entsprechend folgte im Programmvorschlag des CSTP für das Jahr 1964 die Anweisung, dass sich die Studiengruppe in den nächsten Treffen nicht mehr mit dem „ob“ der Beziehung zwischen ökonomischem Wachstum und Bildung auseinandersetzen, sondern vielmehr das „wie“, d.h. die determinierenden Variablen, ins Zentrum seiner Betrachtungen rücken sollte, damit praktische Anweisungen formuliert werden konnten (STP(63)5, S. 3). Die stärkere Konzentration auf praktische Fragen äußerte sich auch darin, dass das letzte Treffen zusammen mit der für die politische Umsetzung verantwortlichen EIP-Gruppe (vgl. Kap. 4.4) stattfand. Dieses Zurücksetzen der Theorie zugunsten der Praxis reichte jedoch nicht aus, um die Existenz der Studiengruppe aufrechtzuerhalten: Unter der Begründung, dass sie eine Plattform für wissenschaftliche und damit nicht politische Fragen darstellte, löste das CSTP diesen akademischen Arm der Planungsprojekte nach ihrem fünften Treffen im Jahr 1965 auf. Wissenschaftliche Beiträge sollten in Zukunft nur noch ad hoc und zu spezifischen Themen erfolgen. Dadurch sollte wohl ein allzu freies Denken in Schranken gehalten werden (STP/M(64)3, S. 15-16). Im Gegensatz zu der Studiengruppe florierte allerdings die politische Umsetzung, die Bildungsplanung; sie avancierte sogar zum prioritären Programm des CSTP.

Die politische Umsetzung: Das MRP und das EIP

Die Erkenntnisse der Studiengruppe setzte das CSTP in Projekten um, die den Aufbau und die Funktionsfähigkeit der nationalen Maschinerie garantieren sollten: Das „Programme on Educational Investment and Planning in Relation to Economic Growth“ (EIP) und das „Mediterranean Regional Project“ (MRP). Trotz unterschiedlicher Mitglieder (s.u.) hatten beide Projekte, die Mitte der 1960er-Jahren fusioniert wurden, zum Ziel, eine Bildungsplanung der teilnehmenden Staaten hinsichtlich sozialer, anfänglich insbesondere ökonomischer „Langzeit-Ziele“ zu entwerfen (STP/GC(60)34; STP(62)1). Ihre Tätigkeiten basierten auf der Prämisse eines Zusammenhangs zwischen Bildung und ökonomischem Wachstum, obwohl innerhalb des CSTP lediglich von „Anzeichen“ einer solchen Beziehung gesprochen wurde (STP(62)5, S. 4); diese Zurückhaltung zeigt sich auch in den Dokumenten des MRP und EIP, wobei allerdings versucht wurde, die Kritik positiv zu wenden (s.u.) und spätestens ab Mitte der 1960er-Jahre verliert sie sich voll und ganz (vgl. Kap. 5). Die Projekte und damit die daran teilnehmenden Staaten wurden als „genuine laborator[ies] of educational planning“ (STP(65)2, S. 5) wahrgenommen. Mit den Projekten sollte nicht die Beziehung zwischen ökonomischem Wachstum und Bildung an sich untersucht werden (diese wurde vorausgesetzt), im Vordergrund stand stattdessen, wie sie am effizientesten gestaltet bzw. geplant werden konnte.

Das Mediterranean Regional Project (MRP)

Das MRP entstand gleichzeitig mit den ersten Projekten zur Bildungsökonomie im Jahr 1959 und wurde 1960 noch innerhalb der OEEC als prioritäres Projekt verabschiedet (STP/GC(60)34). Dieses Projekt war das erste des CSTP überhaupt, in dem sich der Begriff *Bildungsplanung* explizit manifestierte (STP/GC(59)60). Es umfasste sechs Mittelmeerränderstaaten: Griechenland, Italien, Jugoslawien, Portugal, Spanien und die Türkei. Ihm war ein operationeller Status eigen, das heißt, es wurde nur zu einem geringen Anteil von den teilnehmenden Staaten finanziert, der Restbetrag kam aus dem limitierten Budget der Organisation, hauptsächlich aus den USA (STP/GC(60)34, S. 17). Für die teilnehmenden Staaten war gemäß dem CSTP eine adäquate Planung geradezu existenziell (STP/GC(59)60, S. 37), da sie unterdessen eine „Stufe“ erreicht hätten, in der eine höhere Investition in menschliche Ressourcen unabdingbar wäre (STP/GC(60)34, S. 3). Das MRP basierte daher auf der Annahme, dass zwischen Bildung und Ökonomie ein Zusammenhang bestehen würde. Entsprechend schrieb Ronald Gass im Jahr 1960 an Joe Slater, einen Mitarbeiter der Ford-Stiftung: „We believe – as I think you do – that the education/economics nexus is a good one for

promoting both the economic and social systems of the countries in the Mediterranean area“ (RAC, reel 1399, 1960, 18. Mai).¹⁰⁸

Um dies umzusetzen, wurden nationale Planungsteams gebildet, die unter der Führung eines OEEC-Beraters – meist amerikanischer Herkunft (Papadopoulos, 1999, S. 50f.) – die Bildungsbedürfnisse der Staaten bis ins Jahr 1975 untersuchten und Vorhersagen trafen. In den Anfängen setzten diese auf den sogenannten „manpower-Ansatz“, mit dem sie die zukünftigen Bedürfnisse der Industrie nach Arbeitskräften auf der Basis der 50-Prozent-Wachstumsrate errechneten und entsprechend den Ergebnissen die Anforderungen an das Bildungssystem formulierten. Obwohl stets auch die sozialen Komponenten der Bildungsnachfrage erwähnt wurden, ging es im MRP vor allem darum, wie King auf einer Konferenz zur Bildungsplanung in Berlin 1966 erklärte, die Bildungssysteme auf eine adäquate Bereitstellung von Arbeitskräften zu trimmen, damit die Staaten mit dem europäischen Durchschnitt konkurrieren konnten. Er betonte, dass es für das CSTP viel einfacher gewesen wäre, seine Planungsideen in den MRP-Staaten zu verbreiten, als in den „industrialisierten“ mittel- und nordeuropäischen Staaten: „The problems for them [MRP-Staaten] were simpler, the doors were more open and the traditions were less strong“ (King in Institut für Bildungsforschung in der Max-Planck-Gesellschaft, 1967, S. 5). Dagegen sträubte sich, wie King anmerkte, das restliche Europa, das sich erst zwei Jahre später zum EIP zusammenschloss. Der Widerstand gegen die Ableitung von Bildungsbedürfnissen von auf internationaler Ebene generierten, ökonomischen Zielsetzungen bildete sich, so King, entweder aufgrund föderaler Strukturen (wie in Deutschland) oder wegen des Stolzes und der Traditionen dieser Länder (wie etwa in Frankreich oder Großbritannien). Auch innerhalb des MRP regte sich nach und nach Widerstand gegen allzu simple Berechnungen des Arbeitskräfteansatzes, er wurde gar als „barbarous“ charakterisiert (OECD, 1967a, S. 10; Parnes, 1963, S. 14). Hinzu kam das Problem, dass die Pläne von den Regierungen teilweise schlicht ignoriert wurden. Kjell Eide, der die Leitung des EIP innehatte, führte das Missglücken des MRPs in seiner Retrospektive darauf zurück, dass in dem Projekt zu stark „top-down“ agiert worden wäre. Die Planungsverantwortlichen hätten lediglich die Wirtschaftsministerien integriert und die Bildungsministerien ignoriert, weshalb sie von den nationalen Behörden an der Umsetzung ihrer Pläne gehindert worden wären (Eide, 1990, S. 14-16). Erschwerend kam für das MRP hinzu, dass im Rahmen einer Revision der gesamten OECD die operationellen Projekte abgeschafft wurden und die Organisation nur noch Projekte unterstützte, die von den beteiligten Mitgliedstaaten selbst getragen wurden (vgl. Kap. 5.2). Die Mitglied-

108 Das MRP wurde später zum Vorbild eines Planungsprojektes der Ford-Stiftung in Lateinamerika (IIEP, 1964, S. 26).

staaten erklärten sich jedoch in der Folge bereit, die Kosten selbst zu übernehmen, wodurch laut Eide auch die Integration in die nationale Administration verbessert wurde (Eide, 1990, S. 14-16). Das eigentliche Scheitern des Projektes blieb unerwähnt und es wurde mit dem erfolgreichen EIP fusioniert. Auf diese Fusion hatte seit 1963 eine Arbeitsgruppe hingearbeitet, deren Bericht bestätigte, dass zwischen dem EIP und dem MRP kein Unterschied bestehe und sie ohne weitere Anpassungen fusioniert werden könnten (STP(63)5; STP(63)8). Auch die beteiligten Mitgliedstaaten machten nicht den Anschein, vom MRP enttäuscht zu sein – im Gegenteil –, sie übernahmen die Kosten für die Planungsaktivitäten selbst, wodurch laut Eide auch die Integration in die nationale Administration verbessert wurde (Eide, 1990, S. 14-16). Mit der Fusion wurde verwirklicht, was der US-amerikanische und der französische CSTP-Delegierte kurz nach der Gründung der OECD forderten, nämlich eine stärkere Integration aller Mitgliedstaaten, denn ihre Probleme wären nicht in der Art unterschiedlich, sondern „the real difference was in fact one of degree only“ (STP/M(61)2, S. 13). Diese lediglich graduellen Unterschiede machten eine Verstärkung des Development-Denkens und des mit ihm einhergehenden Universalismus offensichtlich.

Das Programme on Educational Investment and Planning in Relation to Economic Growth (EIP)

Das EIP wurde 1962, zwei Jahre nach dem MRP, auf dessen Erfahrungen es aufbaute (STP(62)5, S. 8), verabschiedet. Es umfasste die „industrialisierten“ OECD-Mitgliedstaaten, d.h. alle Staaten, die nicht schon ins MRP eingebunden waren. Anders als das MRP wurde das EIP durch seine Teilnehmer finanziert;¹⁰⁹ es hatte jedoch genauso zum Ziel die nationale „Maschinerie“ aufzubauen, wo sie noch nicht bestand, oder zu stärken, wo sie bereits existierte (STP(62)19, S. 14). Das Projekt, das den Begriff der Planung im Gegensatz zum MRP im Titel führte, wurde dem OECD-Rat zwei Monate nach der Konferenz in Washington 1961 als eine Pilotstudie präsentiert (C(61)70). Tatsächlich zeigten jedoch zahlreiche CSTP-Delegierte sehr großes Interesse an dem Projekt, sodass sein eingeschränkter Status aufgehoben wurde.¹¹⁰ Unter den interessierten Staaten waren unter anderem die Teilnehmerstaaten

109 Mit zwei Ausnahmen: Österreich und Irland. Diese Staaten wurden gleich den MRP-Ländern durch das limitierte Budget der OECD finanziert.

110 Der Titel wandelte sich zwischen dem ersten Vorschlag im Jahr 1961 bis zur definitiven Verabschiedung im Jahr 1962 von „Investment Planning and Educational Development“ (C(61)70) zu „Long-term needs for educational resources in advanced countries“ (STP/M(62)1) und letztlich zu „Programme on educational investment and planning in relation to economic growth“ (STP/M(62)2). Der erste Titel implizierte vermutlich zu stark eine Einbindung von Bildungsprozessen an sich, die erst nach 1965 umfassend in den Fokus der Organisation gelangten und in der Verabschiedung des CERi mündeten (vgl. Kap. 5).

der Studiengruppe für Bildungsökonomie, Deutschland, Frankreich, Großbritannien und die skandinavischen Staaten (vgl. Kap. 4.5), die durch Belgien, die Niederlande und Irland unterstützt wurden, um das EIP in ausgeglichener Form zu lancieren. Der Abgeordnete der Vereinigten Staaten wies darauf hin, dass das Projekt essentielle Themen des Komitees in den Blick nehmen würde (STP/M(62)2, S. 5-6). Die USA engagierten sich allerdings laut Eide, der als Leiter des EIP eingesetzt worden war, nicht ausnehmend, seien dem Programm allerdings stets wohlgesinnt gewesen (Eide, 1990, S. 17).¹¹¹ Durch diesen Rückhalt bei den Mitgliedstaaten wurde aus einem als klein angedachten Pilotprojekt eines der umfassendsten und teuersten Programme des CSTP.¹¹²

Der Grund für die breite Unterstützung des Projekts wurde sowohl innerhalb des CSTP als auch in der Retrospektive seines Leiters, Kjell Eide, auf die Konferenz in Washington zurückgeführt. Dort hätten die Länder „a corresponding interest in studies and projections of the long term development of the economies“ (STP(62)5, S. 6) entwickelt, oder wie Eide pointiert formulierte: Die Humankapitaltheorie hätte die durchschlagende Legitimation geliefert, um die „nationale Maschinerie“ in kürzester Zeit aufzubauen (Eide, 1990, S. 14-16). Um die Mitgliedstaaten zur Mitarbeit an dem Projekt zu ermutigen, wurde das Sekretariat nicht müde auf die entsprechenden Resolutionen zur Bildungsinvestition und -planung des Europarates hinzuweisen (vgl. Kap. 4.1). Genauso wie im MRP sollten im EIP nationale Teams etabliert werden,¹¹³ zu deren Hauptaufgabe es zählte, die Bildungsbedürfnisse der Staaten in Beziehung zu ökonomischen Zielen, vor allem der 50-Prozent-Wachstumsrate, bis ins Jahr 1970 zu untersuchen. Dabei wurde versucht, Bildung effizient zu gestalten, damit sie in der Konkurrenz mit anderen nationalen Investitionen, von denen ein Beitrag zum ökonomischen Wachstum erwartet wurde, mithalten konnte (STP(62)19). Während die erste Projektbeschreibung die sozialen Erträge von Bildung in eine nahezu gleichwertige Position mit den ökonomischen stellte und gar alternative futurologische

111 Kein einziger Staat sprach sich laut den Protokollen dagegen aus; allerdings werden keine Wortmeldungen der Delegierten aus den MRP-Staaten sowie Kanada, Spanien und kleineren Staaten wie Österreich, Luxemburg, Island und der Schweiz verzeichnet (STP/M(62)2, S. 5-6).

112 Die Kosten für das EIP bewegten sich in den oberen Bereichen der CSTP-Projekte, gleichauf mit der Curriculumsentwicklung. Würden jedoch alle Aktivitäten eingerechnet, die letztendlich mit dem Programm in Verbindung standen, fielen der Betrag noch viel höher aus (STP/M(62)3).

113 Diese Teams zusammenzustellen war jedoch für einige Staaten eine Herausforderung. Beispielsweise meinte der Schweizer Delegierte in der ersten Sitzung, dass es aufgrund der föderalen Konstitution der Schweiz äußerst schwierig wäre, geeignete Experten zu finden. Die kantonal finanzierten Universitäten hätten kein Interesse, dem Bund ihr Personal für zwei Jahre auszuleihen (DAS/EIP/63.1, S. 2).

Berechnungen, wie sie innerhalb des CERI dominant wurden, erwähnte, überwog die wirtschaftliche Perspektive und damit die fixe Wachstumsrate in der endgültigen Fassung (STP(62)1; STP(62)19). Trotzdem setzte sich innerhalb des EIP eine andere Methode als der im MRP angewendete Manpower-Requirement-Ansatz durch. Im Rahmen des EIP wurde mit dem Social-Demand-Ansatz¹¹⁴ versucht, die berechneten Bedürfnisse der Industrie um die soziale Komponente der Bildungsnachfrage zu ergänzen. Damit schien der Warnung, wie sie auf der Konferenz in Schweden (vgl. Kap. 4.3) formuliert wurde, nämlich den den „Appetit nach Bildung“ nicht außen vor zu lassen, Rechnung getragen. Vor allem stellte dieser Ansatz eine bessere Passung mit den europäischen Sozialstaaten her. Entsprechend bemerkte King in Berlin, dass dieser methodische Wandel wegweisend für die Beteiligung der nord- und mitteleuropäischen Staaten am EIP war (Institut für Bildungsforschung in der Max-Planck-Gesellschaft, 1967, S. 5). Dies zeugt davon, dass mit dem EIP eher eine europäische Planungsversion geschaffen wurde, die für die US-amerikanische Regierung weniger von Interesse war, sodass diese sich in der Beteiligung zurückhielt, während sie das MRP zu einem großen Teil finanzierte.

Die Veränderung des Ansatzes änderte allerdings nichts an der Zielorientierung des EIP. Obwohl das Projekt als ein Ort des Austausches verstanden wurde, beschränkten sich die Diskussionen auf die unterschiedlichen Erfahrungen mit derselben universellen Methode in Bezug auf dasselbe Ziel des ökonomischen Wachstums (STP(62)5). Die Möglichkeiten dieser programmatischen Ausrichtung des CSTP wurden bereits in den Anfängen des EIP erkannt:

„Close contacts and discussions between Member countries in establishing their long-term targets for the future development in the field of education is likely to have a major impact not only on methods of approach to educational planning, but on actual policy decisions taken by national authorities. The establishment of national planning teams co-operating with the O.E.C.D would at the same time provide the Organisation with channels to national sources of information which, if properly used, should add substantially to its capacity to undertake comparative international studies to the benefit of all Member countries“ (STP(62)19, S. 10-11).

114 Bereits der Hintergrundbericht zur Bildungsplanung in Europa, der an der Washington-Konferenz präsentiert wurde, arbeitete mit dieser Methode (Svennilson, Edding & Lionel, 1962). An deren Entwicklung war ein Basler Forschungsteam entscheidend beteiligt (Hausmann, 1966, S. 326).

In dieser doppelten Funktion als Einflussgröße auf die nationalstaatliche Bildungspolitik sowie als Verstärker der OECD-Rolle als Verwaltungsstelle kam dem EIP erhöhte Aufmerksamkeit zu. Die OECD setzte verschiedene Werkzeuge ein, wie Länderexamen, Statistik sowie Kurse für angehende nationalstaatliche Planer. Mit diesen Instrumenten arbeitete das CSTP seit seinen Anfängen, doch erhielten sie unter dem Paradigma des Wirtschaftswachstums und der damit einhergehenden Bildungsplanung eine neue Wendung, da sie nun explizit normativ waren und einer bestimmten Politik folgten. Kjell Eide, der Leiter des EIP, bestätigte retrospektiv zu seiner Arbeit bei der OECD, dass diese mit der Planung zu einem „realen Faktor“ (1990, S. 19) in der nationalstaatlichen Bildungspolitik avancierte. Mit den planenden Zielformulierungen erhielt die internationale Bildungspolitik, ohne über legislative Instrumente zu verfügen, einen substanziellen Charakter.

Die Werkzeuge: Statistiken, Länderexamen und Trainingskurse

Aufgrund ihres programmatischen Charakters und Einflusses wurden das MRP und das EIP zum eigentlichen Kulminationspunkt der CSTP-Aktivitäten (C(61)70, S. 12). Beide Projekte brauchten Daten, deren kontinuierliche Sammlung durch die Länderexamen gesichert und deren „korrekte“ Erhebung durch sogenannte „fellowships“ oder Trainingskurse (Tröhler, 2013a) erreicht wurde. Während sich die OECD mit diesen Instrumenten wie oben gezeigt einerseits Zugang zu adäquaten nationalstaatlichen Daten verschaffte, konnte sie andererseits gleichzeitig Einfluss auf die Bildungspolitik der Mitgliedstaaten ausüben. Der Ruf nach besseren und besser vergleichbaren Daten, wie er bereits im das CSTP initiiierenden Bericht 1957 formuliert wurde, brach auch innerhalb der OEEC/OECD nicht ab, er wurde im Gegenteil immer vehementer, angefangen bei dem ersten Projekt zur Bildungsökonomie (STP/GC(59)22; STP/GC(59)59), ihrer Studiengruppe (RAC, reel 1399, 1960, 19.-21. September, S. 3), auf der Konferenz in Schweden (OECD, 1961) oder in Washington (Svennilson, Edding & Lionel, 1962) sowie durch das MRP und das EIP (STP(62)19, S. 17; STP(64)24). Die Notwendigkeit der statistischen Vergleiche, so wurde im ersten Projekt zur Bildungsökonomie argumentiert, resultierte daraus, dass die Bildungserträge nur „objektiv“ eingeschätzt werden könnten, wenn die Bildungsanstrengungen der Ländern verglichen werden könnten (STP/GC(59)59, S. 15).

Mit den beiden Planungsprojekten MRP und EIP, in denen sich die Mitglieder auf die gleiche Methode und Ziele geeinigt hatten, wurde die systematische Sammlung von Daten möglich; sie wurde sogar als Aufgabe der OECD definiert und die Organisation startete mit der Entwicklung von standardisierten Modellen der Datenerhebung (C(61)70, S. 10). Es wurde darauf hingewiesen, dass die Länder zwar Differenzen aufwiesen (STP(62)19,

S. 15-17), doch bereits nach zweijähriger Laufzeit verkündete das CSTP, dass die gesammelten Daten innerhalb der EIP-Staaten für eine Standardisierung ausreichen sollten und es wurden erste quantitative Indikatoren wie Schüler-/Lehrerraten, Bildungsabschlüsse, die finanzielle Situation insgesamt sowie die Bildungsausgaben vorgeschlagen (STP(64)24). An der Standardisierung hat laut Papadopoulos auch die Ford-Stiftung mitgearbeitet (Papadopoulos, 1996, S. 31). Trotz des ersten Erfolgs¹¹⁵ wurde erneut auf die Notwendigkeit der Daten und einer verbesserten Standardisierung hingewiesen, von denen der Fortschritt des EIP abhängig gemacht wurde: „this being the most urgent task since no real progress can be made without an adequate statistical basis“ (hier STP(64)24, S. 2; EIP/DAS/64.19). Ebenso wie das EIP sei auch das MRP auf Daten angewiesen, um die gegenwärtige Situation zu evaluieren, Trends zu erkennen und „angemessene“ Ziele zu etablieren, anhand derer die Ressourcen geplant und beeinflusst werden konnten (STP(64)24, S. 3): „the availability of comparative information on basic assumptions, policy measures adopted, and targets chosen in different countries is vital for activities at the national level (STP(62)19, S. 17).

Um den Datenstrom in Richtung OECD aufrechtzuerhalten und die nationalstaatliche Politik zu beeinflussen, wurden nun die bereits innerhalb des CSTP durchgeführten Länderexamen instrumentalisiert. Die Berichte begannen sich ab den 1960er-Jahren an den Planungsdokumenten zu orientieren, die von den einzelnen Mitgliedstaaten verfasst wurden (Papadopoulos, 1996, S. 30). Diese Veränderung war einschneidend, denn die Berichte verloren dadurch ihren vormals deskriptiven Charakter zugunsten der normativen Vorgaben und der damit einhergehenden Standardisierung. Indem unter den Vorzeichen der Planung dieselben Phänomene mit denselben Mitteln und derselben Zielsetzung analysiert wurden, konnten sie verglichen und damit in ein Schema des *Besser-oder-Schlechter* eingeordnet werden, oder wie Eide, der Projektleiter, diesen Prozess retrospektiv beschrieb: „Reviews became to a great extent focused upon the national plan documents, and offered possibilities for a *real examination* of the new directions in educational policies in member countries“ (Eide, 1990, S. 19; Hervorhebungen RB). Auch wenn das CSTP selbst seine Schlussfolgerungen womöglich als objektiv interpretiert hätte, kam Maurice Kogan, ein langjähriger Berater der OECD und Experte mehrerer Länderexamen, bei einem Vergleich und einer Evaluation derselben zu dem Schluss: „„Examiners’ conclusions are derived from empirical data but are value laden“ (Kogan, 1979, S. 63). Sie würden die positiven Effekte von Bildung sowohl auf die Ökonomie als auch auf die soziale Mobilität als

115 Unter anderem konnte 1963 der Vergleich des wissenschaftlichen und technischen Personals publiziert werden, was 1960 gescheitert war, da sich die Datenlage seit dem Bericht 1957 nicht verbessert hatte (OECD, 1963a).

gegeben voraussetzen und wären eher mit diesen Funktionen von Bildung als mit den Bildungsprozessen „in their own right“ (ebd., S. 43) beschäftigt.

Die Standardisierung der Examen führte gar soweit, dass vorgeschlagen wurde, thematische Schwerpunkte zu setzen (DAS/EIP/64.19),¹¹⁶ wodurch die Rolle der OECD als Selektionsorgan verstärkt worden wäre. Dessen war sich auch das CSTP bewusst, betonte es doch im ersten Programmvorschlag zuhanden des OECD-Rates, dass die Länderexamen und die operationellen Projekte geeignete Instrumente seien, um die nationalstaatliche Politik zu beeinflussen (C(61)70, S. 35). Die Mitgliedstaaten schienen allerdings ihr Hoheitsrecht wahren zu wollen, sodass die Berichte jeweils nur mit ihrer Zustimmung publiziert werden konnten und sie verlangten, an der Auswahl der Experten teilzuhaben (STP(62)36, S. 2-3). Das CSTP forderte seinerseits, dass die Mitgliedstaaten die Länderexamen regelmäßig durchführten (STP(62)1, S. 5) und nahm damit eine Forderung auf, die bereits von der informellen Studiengruppe in den 1960er-Jahren (RAC, reel 1399, 1960, 19.-21. September, S. 3) und auch an der Konferenz in Washington formuliert wurde (OECD, 1962, S. 13).

Um dieses Monitoring *avant la lettre* zu gewährleisten und das dafür qualifizierte Personal auszubilden, wurden innerhalb des EIP und des MRP Trainingskurse organisiert. Der erste dieser Kurse zu „Human Resource Development und Human Resource Strategists“ fand im Jahr 1962 statt, dauerte einen Monat und hatte 20 Teilnehmer. King schrieb in der Einleitung der in der Folge gedruckten Vorlesungsreihe, das MRP „was thought to provide an excellent ‚laboratory‘ for training activities“ (King in Parnes, 1963, Vorwort). Im Rahmen dieses Projekts sollten die Teilnehmer die im Kurs erworbenen Grundlagen anwenden. Dort wurden sie unter anderem von John Vaizey, einem permanenten Mitglied der Studiengruppe für Bildungsökonomie und Bildungsökonom an der London School of Education, darüber aufgeklärt, dass es, historisch betrachtet, nur sehr wenige Gelegenheiten sowie sehr wenige Länder gegeben hätte, in denen Bildung einen beachtlichen Beitrag zum ökonomischen Wachstum geleistet hätte. Dies müsste jedoch nicht zwangsläufig auch für die Zukunft zutreffen – Bildung könnte durchaus zu einem wichtigen Glied der ökonomischen Wachstums-kette avancieren. Um dies zu verwirklichen, müssten die Nationalstaaten allerdings ein neues, modernes Kulturverständnis entwickeln, dass Wissenschaft und Ökonomie als zentrale Ziele von Bildung sieht, da nur sie zu Reichtum und damit zu einem kultivierten Leben führen könnten:

116 Dies wurde spätestens ab den 1990er-Jahren zu einem vielgenutzten Instrument der OECD (Martens, 2007).

„Nevertheless, I must confess that ‚more‘ education of a sterile ‚cultural‘ kind seems to me to be not only uneconomic but unwholesome. I view with deep regret the prostitution of the argument for social equality in education by a glorification of ‚working class culture‘, just as much as I reject the identification of ‚culture‘ with a limited, academic classical curriculum. A truly cultivated man must surely be well-read, musical, a good linguist, a good conversationalist, have good taste in food, women and the theatre, and be reasonably fit. A man like Mr. Kennedy, for example. But that just shows how hard it is to be civilized unless you are rich. And to be rich by your own efforts means you have to earn your living profitably. Frankly, that is what I think the cultural debate reduces itself to“ (Vaizey in Parnes, 1963, S. 42).

Der Beitrag der Bildung zur Ökonomie steht und fällt daher laut Vaizey mit ihrer „right kind“ (Vaizey in Parnes, 1963, S. 15). Wie die Politik von dieser richtigen Art überzeugt werden konnte, zeigte im Rahmen des Kurses Raymond F. Lyons, späterer Mitarbeiter des IIEP, indem er den Teilnehmern erklärte, wie sie einen politisch einflussreichen Bericht verfassen könnten. Dieser müsste mit einer Zusammenfassung der hauptsächlichen Ergebnisse beginnen. Die Autoren ständen vor der Aufgabe, komplizierte Sachverhalte zu simplifizieren, denn nur so würde der Bericht von Personen in Machtpositionen jemals gelesen. Außerdem hätte eine zu große akademische Hingabe möglicherweise katastrophale Auswirkungen, sodass alternative Vorschläge möglichst unterdrückt werden sollten:

„One should also be careful of what might be called ‚the pitfall of alternatives‘. Should we in a report set out all the different alternatives, i.e. alternatives for the gross national product, for which are drawn alternatives for manpower requirements and, in turn, alternatives for educational outputs? In my view, we should not. It is unwise to introduce into a report the degree of fluidity which is inherent in too many alternatives. Moreover, ministers and politicians are always tempted to accept the alternative which carries the lowest cost. Lastly, alternatives may suggest lack of confidence on the part of the authors and thus throw doubt on the solidity of the report itself. It is therefore desirable that the team should work out one clear, logically argued, and agreed statement for the development of policy in terms sufficiently broad to permit the necessary flexibility in the application of policy“ (Lyons in Parnes, 1963, S. 247).

Die vermeintlich wissenschaftliche Beratung der Planer und ihre als rational klassifizierte Politikberatung erscheint vor diesem Hintergrund eher programmatisch und normativ als neutral und objektiv. Die Nachfrage nach den Kursen war groß, sodass das Sekretariat im Jahr 1964 nicht weniger als 300 Bewerbungen für einen erneuten Kurs erwartete (DAS/EIP/64.3, S. 2).

4.5 Die ökonomischen Hohepriester des nationalen Development

Die dominante Ausrichtung des CSTP auf die grundlegenden Prämissen der OECD – ökonomisches Development und Wachstum – war, aus der Perspektive der Mikroebene der Analyse betrachtet, durch ökonomische Akteure geprägt und diese konnten ihre Position durch Institutionalisierungen festigen und ausdehnen. Philip H. Coombs, einer der zentralen Katalysatoren dieser Entwicklung meinte in seinem Rückblick zur Gründung des IIEP, die Durchschlagskraft der Humankapitaltheorie sei dem Prestige der Ökonomen in den 1960er-Jahren geschuldet gewesen; sie seien damals als „the high priests of national development“ wahrgenommen worden (Coombs, 1992, S. 1). Genauso meinte auch Friedrich Edding, der wie Coombs an der Etablierung des IIEP beteiligt war, zu einem permanenten Mitglied der ökonomischen Studiengruppe der OECD zählte und als Wegbereiter der deutschen Bildungsökonomie gilt,¹¹⁷ in seiner Autobiographie, dass er trotz mancher Widerstände das „Gefühl“ hatte, „von einer starken Welle getragen zu sein, die auf gleichartige Ziele gerichtet war. Man mag dies die Gunst der Stunde nennen oder vom Zeitgeist sprechen“ (Edding, 1989, S. 58). Dieser Zeitgeist zeigte sich an der Verschiebung des CSTP-Programms hin zu einer stärkeren Ausrichtung an der Ökonomie sowie an den Akteuren, die sich um das Komitee formierten: Philip H. Coombs, selbst Inbegriff des Hohepriestertums, kam die Funktion des transatlantischen Scharniers zu. Dies wird im Folgenden anhand der beim CSTP ein- und ausgehenden Personen insgesamt gezeigt, um danach die Hintergründe und die institutionellen Verankerungen von Coombs zu dechiffrieren.

117 Laut Wilfried Rudloff war Edding maßgeblicher Verbreiter der Bildungsökonomie in Deutschland und hätte mit seinen Publikationen starken Einfluss auf die Kultusministerien ausgeübt. Er hätte außerdem dazu beigetragen, dass sich die Bildungspolitik von einer philosophisch-hermeneutisch orientierten Erziehungswissenschaft zu einer soziologisch-ökonomisch dominierten Bildungsforschung wandelte (Rudloff, 2003, S. 267-268).

Die ökonomische Welle im CSTP

Bereits in der Übergangsphase von der OEEC zur OECD forderte das CSTP-Sekretariat, vermehrt ökonomische Vertreter in die Arbeiten des Komitees zu integrieren: „OEEC cannot, and should not, attempt to play the role of a body whose representatives are limited to scientific or educational matters“ (STP/GC(59)22, S. 2). Ronald Gass und Alexander King, die beiden Verantwortlichen der OECD für das CSTP, rekrutierten daraufhin neues Personal. Dabei griffen sie, nicht – oder zumindest nicht nur – auf die offiziellen Kanäle der Botschafter bei der OEEC oder der nationalstaatlichen Delegierten im CSTP zurück,¹¹⁸ sondern fragten bei der Ford-Stiftung um Empfehlungen an. Diese erhielt in den 1960er-Jahren ein Schreiben der OEEC, in dem die europäische Organisation die US-amerikanische Stiftung um Personalhinweise ersuchte. Das Profil war nicht auf Personen mit Erfahrungen im Bildungsbereich ausgerichtet – abgesehen von pensionierten Naturwissenschaftslehrern –, sondern die gesuchten Kandidaten sollten sich vorwiegend mit der Auswertung („assessment“) und der Ressourcenentwicklung von naturwissenschaftlichem und technischem Personal auskennen. Als Schlüsseldisziplinen wurden die Ökonomie, die Industrie und die Naturwissenschaften aufgezählt (RAC, reel 1399, 1960, 6. September).

An der ersten Sitzung des CSTP nach dem bahnbrechenden Treffen in Washington im Oktober 1961 schien sich der Ruf nach neuen Referenzdisziplinen für die Arbeit des Komitees auch seitens der nationalstaatlichen Delegierten zu verstärken:

„Several Delegates thought that the terms of reference should not be confined to scientific and technical personnel trained in the exact sciences but should empower the Committee to extend its action to other categories and especially to economists and statisticians specializing in problems of educational development. Similarly, training in educational research and the training of sociologists specializing in educational problems should not be excluded“ (STP/M(61)2, S. 8).

Letztere Forderung nach Bildungsforschung und Soziologie entsprach möglicherweise dem Nachhall der Konferenz in Schweden im Jahr 1960 („Ability and Educational Opportunity“), die Bildungsinvestitionen auf einer sozialen Ebene zu legitimieren suchte und verstärkt auf die Psychologie und Soziologie als maßgebende Disziplinen verwies, um ein ökonomisch effizientes und effektives Bildungswesen zu gestalten. Diese beiden wissenschaftlichen

118 Im Archiv der OECD wurden weder vergleichbare Dokumente gefunden noch zeugen die Protokolle des CSTP von einer Rekrutierung des Personals über die Kanäle der nationalstaatlichen Delegierten.

Disziplinen waren an der Konferenz in Schweden wegweisend, bestand die Gruppe der Redner doch zur Hälfte aus Soziologen und Psychologen, was sich ebenso in der Zusammensetzung der Teilnehmer widerspiegelte (OECD, 1961, S. 201-208).¹¹⁹ Die Integration dieser wissenschaftlichen Disziplinen wurde allerdings erst ab der Mitte der 1960er-Jahre vermehrt realisiert und sie erlangten spätestens mit der Gründung des CERI ihren Durchbruch.

Augenfällig an der Auswahl der Redner ist außerdem, dass ein starkes Übergewicht an britischen und schwedischen Wissenschaftlern vorherrschte und vor allem kein einziger aus den südlichen OEEC-Staaten eingeladen wurde. Dieses nördliche Übergewicht zeigte sich auch an der Konferenz in Washington („Bildungsinvestition und ökonomisches Wachstum“), die zweifelsohne das Bedürfnis nach einer größeren Anzahl an Ökonomen und Statistikern im CSTP geschürt haben dürfte; diesem Wunsch wurde durch die Verabschiedung der Studiengruppe für Bildungsökonomie entsprochen. Die Konferenz in Washington war dafür nicht nur inhaltlich, sondern auch bezüglich der daran teilnehmenden Akteure prägend. Das CSTP-Sekretariat achtete explizit darauf, Teilnehmer mit möglichst großem wissenschaftlichen Prestige oder mit hohen administrativen oder politischen Funktionen einzuladen. Damit wollten sie einen Schulterschluss zwischen den nationalen Bildungs- und Wirtschaftsministerien erreichen, was ihnen insofern gelang, als zu der Konferenz nahezu alle Staaten mit einer Doppeldelegation aus beiden Ministerien erschienen (OECD, 1962, S. 37-45).¹²⁰

Im Gegensatz zum Treffen in Schweden, zu dem die Staaten auch wissenschaftliche Vertreter entsandten, waren die Delegationen in Washington ausschließlich politisch; einzig die Redner stellten weiterhin eine Mischung aus Wissenschaft und Politik dar, genauso war auch die Dominanz der nördlichen Staaten weiterhin gegeben. Von elf eingeladenen Rednern und Experten¹²¹ waren lediglich drei aus Entwicklungskontexten zu verzeichnen. Der

119 Reden hielten der Soziologe A.H. Halsey, der an der Universität Oxford lehrte, sowie der Soziologe Floud Jean aus dem *London Institute of Education*, sie wurden durch zwei schwedische Erziehungspsychologen, Kjell Härnqvist und Torsten Husén ergänzt. Weitere Redner waren Pieter de Wolff aus dem niederländischen Planungsinstitut, Dael Wolfle der *American Association of the Advancement of Science*, Jean Ferez aus dem französischen Bildungsministerium sowie John Vaizey aus der *London School of Economics*. Die meisten Teilnehmer stammten aus Bildungsministerien oder administrativen Schulämtern. Die USA wartete gleich mit zwei Vertretern des NSF auf. Unter den Partizipierenden aus der Wissenschaft, die allerdings weniger als ein Drittel ausmachten, zeigten sich die Erziehungswissenschaften gleichauf mit der Soziologie und Psychologie.

120 Österreich erschien lediglich mit einem Vertreter aus dem Bildungsministerium, Kanada hingegen nur mit einem Delegierten aus dem ökonomischen Sektor und Griechenland sowie Portugal setzten lediglich auf ihre Experten aus der Wirtschaftsplanung.

121 Als Redner waren eingeladen: Moric Elazar, Jugoslawien; Frederick Harbison, USA; Arthur W. Lewis, Jamaika; Sven T. Moberg, Schweden; Ingvar Svennilson, Schweden;

erste, Arthur W. Lewis lehrte in Jamaika, war allerdings britischer Herkunft. Er gewann im Jahr 1979 zusammen mit dem Pionier der Humankapitaltheorie, Theodore W. Schultz, den Nobelpreis für den Beitrag zum wirtschaftlichen Development sich entwickelnder Staaten (The Official Web Site of the Nobel Prize, 2015).¹²² Der zweite, Moric Elazar aus Jugoslawien, war Leiter der dortigen Abteilung für „Education Investment Planning“ und damit ein Zögling des MRP-Projekts. Der dritte, Pitambar Pant aus der Planungskommission in New Dehli war möglicherweise in die Planungsaktivitäten der UNESCO involviert. Die restlichen acht Redner und eingeladenen Experten stammten alle aus der nördlichen Hemisphäre; aus den USA und aus Nordeuropa, wobei Schweden und Großbritannien in doppelter Vertretung eingeladen waren. Zwei der acht Redner – diejenigen aus Frankreich und Schweden – arbeiteten in nationalstaatlichen Ministerien.¹²³ Dieses Phänomen kann über mehrere Konferenzen und Gremien hinweg beobachtet werden: Während Schweden sowie Frankreich mit Vertretern aus den Ministerien aufwarteten,¹²⁴ stammten die Schlüsselvertreter aus Deutschland und Großbritannien stets aus einem wissenschaftlichen Kontext. Dieser war auf der Konferenz in Washington sogar ausnehmend homogen, insofern die Ökonomie klar die wegweisende Referenzdisziplin darstellte – Alexander King war als der einzige Naturwissenschaftler eine Ausnahme, während seine mit Bildungsprognosen erfahrenen Kollegen der Konferenz in Den Haag im Jahr 1959 nicht mehr berücksichtigt wurden (vgl. Kap. 3.5).

Die Zusammensetzung der Redner in Washington – mit Vertretern aus der Wissenschaft und aus der Bildungspolitik – zeigte sich ähnlich in den Gremien der OECD, die nach dem Treffen verabschiedet wurden: Während sich im EIP die politischen Vertreter aus den Bildungsministerien versammelten (DAS/EIP(63)1, S. 35-36),¹²⁵ zeigte die Studiengruppe für Bildungsökonomie sowohl geographische, strukturelle wie auch direkte personelle Überschneidungen zu den Rednern in Washington. Die Studiengruppe zählte

Raymond Poignant, Frankreich; Jan Tinbergen, Niederlande; John Vaizey, Großbritannien. Eingeladen als Experten waren: Friedrich Edding, Deutschland; Lionel Elvin, Großbritannien; Pitamber Pant, Indien.

122 Schultz nahm als Berater der USA auch an der Konferenz in Washington teil.

123 Der französische Vertreter war der Planungskommission angegliedert und der schwedische stammte aus dem Bildungsministerium.

124 Während Schweden allerdings mit Personen aus dem Ministerium sowie wissenschaftlichen Vertretern erschien, sandte Frankreich ausschließlich Delegierte aus ministerialen Ämtern.

125 Waren diese noch nicht vorhanden, wie in der Schweiz, schienen die Staaten auf existierende bildungskoordinierende Organe auf nationaler Ebene zurückzugreifen. Deutschland wurde durch den Ständigen Sekretär der Kultusministerkonferenz vertreten und die Schweiz entsandte einen Abgeordneten des Bundesamtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA), das einen Teil der Schweizer Berufsbildung auf nationaler Ebene koordinierte.

anfänglich sechs Mitglieder aus unterschiedlichen OECD-Mitgliedstaaten, von denen keines aus den südlichen MRP-Staaten stammte: Friedrich Edding aus Deutschland, Henning Friis aus Dänemark, Ingvar Svennilson aus Schweden, John Vaizey aus Großbritannien, Raymond Poignant aus Frankreich und Seymour E. Harris aus den USA.¹²⁶ Abgesehen von Seymour Harris nahmen alle an der Konferenz in Washington teil und mit der Ausnahme von Henning Friis, der ein Mitglied der dänischen Delegation war, wurden die restlichen vier in ihrer persönlichen Kapazität als Redner und Experten zur Konferenz in Washington eingeladen. Obwohl die Studiengruppe als frei denkender akademischer Arm der beiden Planungsprojekte initiiert wurde, zeigte sie eine Mischung aus Politik und Wissenschaft, in der letztere jedoch überwog.¹²⁷

Der einzige Vertreter aus einem Ministerium war Raymond Poignant aus Frankreich.¹²⁸ Frankreich, so hielt Coombs in seiner Retrospektive zur Gründung des IIEP fest, hatte in Europa eine Vorreiterrolle in der Planung.¹²⁹ Eine der ersten Aktivitäten des IIEP war es denn auch, eine ausführliche Evaluation der französischen Bildungsplanung durchzuführen, die außerdem durch einen Bericht über die Sowjetunion ergänzt wurde (IIEP, 1964). Die Planung Frankreichs basierte, wie Hughes und Hughes (2000, S. 9) festhalten, auf der Systemanalyse. In Frankreich hatte im Vergleich zu den anderen europäischen Staaten früher eine permanente Integration der Wissenschaft in die politischen Strukturen stattgefunden, was die Dominanz ihrer ministerialen Abgeordneten im Gegensatz zu Vertretern der Wissenschaft erklärt. Frankreich hatte, genauso wie Schweden, eine ausgeprägte Wirtschaftsplanung (Schmidt-Gerning, 1998, S. 69);¹³⁰ anders als der schwedische Abgeordnete auf der Konferenz in Washington arbeitete Poignant jedoch nicht für das Bildungsministerium, sondern für das nationale Planungskommissariat, in dem Bildung einen großen Teil der Arbeiten einnahm (Husén, Tuijnman &

126 Die Mitglieder der beiden letzteren Staaten werden in der Folge verdoppelt: 1964 mit Selma Mushkin (USA) und 1965 mit Michel Debeauvais (Frankreich). Mitte der 1960er-Jahre erhalten auch die Niederlande mit Jan Tinbergen einen Experten in der Studiengruppe der OECD. Die Treffen der Gruppe wurden stets auch durch zahlreiche Nicht-Mitglieder sowie durch Teilnehmer von anderen internationalen Organisationen, wie der UNESCO oder dem IIEP ergänzt.

127 Drei Mitglieder waren an Universitäten beschäftigt, zwei weitere an nationalen Forschungsinstituten und einer war im Ministerium tätig.

128 Er erhielt im Jahr 1965 Verstärkung durch seinen Kollegen Michel Debeauvais.

129 Bildungsplanung wurde in Frankreich erstmals für die Jahre 1958-1961 in die Wirtschaftsplanung aufgenommen. Es handelte sich jedoch um eine stark limitierte Form der Bildungsplanung, die sich vor allem auf die materielle Ausstattung der Schulen bezog. Planungen im Zusammenhang mit der industriellen Entwicklung setzten erst 1962 ein (Resnik, 2007, S. 167) – genau mit dem Beginn des EIP.

130 Großbritannien, die Niederlande und Belgien waren in der Wirtschaftsplanung führend.

Halls, 1992, S. 34-35).¹³¹ Poignant stand laut Resnik an vorderster Front, bildungsplanerische Maßnahmen in Frankreich zu implementieren. Er legitimierte – entsprechend der OECD-Konferenz in Schweden – die Integration der Bildung in die Wirtschaftsplanung in der Form einer sozialen Investition (Resnik, 2007, S. 170-171). Poignant war nicht nur in den Gremien der OECD aktiv:¹³² Parallel zu seiner Tätigkeit in der Studiengruppe unternahm er den ersten, auf statistischen Daten basierenden Vergleich europäischer Bildungssysteme, der von der EWG in Auftrag gegeben wurde (Poignant, 1966). Außerdem löste Poignant Coombs im Jahr 1969 als Direktor des IIEP ab, wo er bis 1974 angestellt blieb.

Hinsichtlich der wissenschaftlichen Vertreter der Studiengruppe lassen sich drei institutionelle Knotenpunkte ausmachen: der *Nordic Council*, das *London Institute of Education* und die Ford-Stiftung. Letztere war bereits im Vorfeld der Konferenz in Washington aktiv mit dem CSTP in Kontakt, wovon die oben angeführte Personalsuche zeugt. Bei der Vorbereitung der Konferenz und damit auch in die Rekrutierung der Studiengruppe wurde die Stiftung ebenso stark eingebunden, wie die Korrespondenzen zwischen den beiden Institutionen zeigen (RAC, reel 1399, 1960 und RAC, reel, 1431, 1961).¹³³ Coombs, der Leiter der Bildungsaktivitäten der Ford-Stiftung, wurde bereits 1959 vom CSTP auf die wegweisende Konferenz zur Bildungsprognose eingeladen (vgl. Kap. 3.5). Über Coombs scheint auch die Integration von Seymour Harris, dem US-amerikanischen Mitglied der Studiengruppe gegeben. Als Coombs beim Antritt seiner Funktion bei der Ford-Stiftung begann, sich mit Bildungsökonomie auseinanderzusetzen, fand er an der Universität Harvard mit Harris einen wegweisenden Anknüpfungspunkt. Die beiden gaben an dieser Universität zusammen Seminare in Bildungsökonomie (RAC, Oral Histories, 1973, S. 6).

Neben Harris war auch das deutsche Mitglied der Studiengruppe, Friedrich Edding, bereits vor der Konferenz in Washington mit der Ford-Stiftung in Kontakt. So erwähnte ein Mitarbeiter der US-amerikanischen Stiftung, dass Edding im Jahr 1961 von einem Stipendium der Stiftung profitiert hatte (RAC, reel 1431, 1961, 9. Mai). Er hatte sich im statistischen Reichsamt mit der wirtschaftlichen Produktivität auseinandergesetzt und 1943 war Edding in den Krieg eingezogen worden. Nach dem Krieg hatte er erst eine Anstellung am Weltwirtschaftsinstitut in Frankfurt und war in dieser Funktion in

131 Nach Husén, Tuijnman & Halls (1992, S. 35) beginnt Großbritannien diese Pläne ab dem Jahr 1965 zu kopieren.

132 Dies traf auf nahezu alle Mitglieder der Studiengruppe zu.

133 Die Ford-Stiftung führte ein Jahr vor der Konferenz in Washington zusammen mit der *International Association of Universities* in Bellagio im Juli 1960 eine Konferenz zu „Economic Aspects of Educational Development in Europe“ durch (UNESCO/UNESDOC, 1968, S. 24).

den 1950er-Jahren laut eigenen Angaben in die wissenschaftliche Forschung hinsichtlich der Verteilung der Marshallplan-Gelder involviert und damit womöglich auch in die Aktivitäten der EPA. Durch seine hervorragenden Leistungen erhielt er ein mehrwöchiges Stipendium für eine Studienreise in den USA (Edding, 1989, S. 47-52). Zurück in Deutschland setzte er sich am deutschen *Institut für Internationale Pädagogische Forschung* in Frankfurt am Main für Bildung als prioritäres Politikfeld ein,¹³⁴ daraufhin wurde er verstärkt in das CSTP integriert und saß neben Coombs in Gründungsgremium des IIEP. Dieses wurde im selben Jahr wie das *Max-Planck-Institut* für Bildungsforschung in Berlin gegründet, wo sich Eddings Karriere fortsetzen sollte.¹³⁵ Edding trat vehement für eine Verschmelzung von Wissenschaft und Politik ein, behauptet in einer 1965 veröffentlichten Schrift zu „Wissenschaft und Politik“ gar, dass nur noch eine wissenschaftliche Politik möglich sei (Edding, 1965, S. 44). Er war maßgeblich an der Gründung des deutschen Bildungsrates im Jahr 1965 beteiligt, den er als eine Kommission von „Experten“ verstand, die folgende Eigenschaften haben sollten: „Sie müssen die Sprache des Rechenzentrums verstehen, die Sprache der Verwaltung und die Sprache der Politiker“ (ebd., S. 45). Ein Verständnis der *Sprachen* der Bildung berücksichtigte er offensichtlich nicht.

Die Verbindungen zu John Vaizey, dem britischen Mitglied der Studiengruppe, der am London Institute of Education die Abteilung für Bildungsökonomie und -administration leitete, ergaben sich laut einer Anmerkung in Eddings Autobiographie mit der vermehrten Integration der Bildungsökonomie in der OEEC. Er und Vaizey hätten ähnliche Studien durchgeführt, ohne voneinander zu wissen. Der Kontakt entsteht zeitgleich mit der stärkeren Integration der Bildungsökonomie in die OEEC, insofern Vaizey Edding im Jahr 1959 in Kiel zu besuchte (Edding, 1989, S. 58). Vaizey, der sowohl an der OECD-Konferenz in Washington als auch in Schweden teilnahm sowie in den Trainingskursen des MRP/EIP lehrte und den Teilnehmern John F. Kennedy als Inbegriff gelungener Bildung vorstellte (vgl. Kap. 4.4), wurde gleichsam zu einem Berater des IIEP (IIEP, unclass., Benveniste, 2007, S. 10). Sein Vorgesetzter am London Institute of Education, Lionel Elvin schrieb in Zusammenarbeit mit Friedrich Edding und dem Schweden Ingvar

134 Das Institut wurde im Jahr 1951 gegründet (Tenorth, 2014).

135 Das Max-Planck-Institut wurde von Helmut Becker gegründet, der genauso wie Friedrich Edding im Gründungsausschuss des IIEP saß. Becker pflegte enge Beziehungen zu Coombs und agierte auch als Experte in den OECD-Länderexamen, so etwa für den schwedischen Bericht (Schorb, 1970). Das Max-Planck-Institut führte im Jahr 1966 auf Anfrage der OECD eine Konferenz zur Bildungsplanung durch. Die Konferenz wurde durch die OECD und das Institut gemeinsam finanziert und Alexander King hielt das Eröffnungsreferat (Institut für Bildungsforschung in der Max-Planck-Gesellschaft, 1967).

Svennilson den Hintergrundbericht zu den Zielen der Bildungsplanung der europäischen Staaten für die Konferenz in Washington.

Während Elvin selbst kein Mitglied der Studiengruppe wurde, nahm jedoch der schwedische Professor für Ökonomie, Ingvar Svennilson, der am Institut für Sozialwissenschaften in Stockholm lehrte, an den Treffen der Gruppe teil. Die Tatsache, dass die Konferenz zur Chancengleichheit in Schweden stattfand und das Land an dieser sowie an der Konferenz in Washington mit einer Doppeldelegation von Rednern aufwartete, zeigt die schwedische Vorreiterrolle hinsichtlich der zivilen Planung. Die schwedischen Praktiken des „social engineering“ (Etzemüller, 2009), stellten eine perfekte Passung mit den Bildungsplanungsvorhaben der OECD her und prägten die Programme, wie auch die anderen skandinavischen Staaten, seit erster Stunde. Dies bekräftigte auch Kjell Eide, der norwegische Leiter des EIP, in seiner Retrospektive (Eide, 1990, S. 19).¹³⁶ Eides führende Position in einem der umfassendsten Projekte der OECD gibt einen ersten Hinweis auf den nordeuropäischen Einfluss auf die Geschehnisse des CSTP sowie die Position des Dänen Henning Friis als Vorsitzender des CSTP und Mitglied der Studiengruppe. Außerdem zeigt eine Übersicht über die anfänglichen Projekte des CSTP, dass sehr viele Programmvorschläge aus skandinavischer Feder stammten (STP/GC/M(58)3, S. 2). Diese Staaten hatten sich im Rahmen des *Nordic Council*¹³⁷ bzw. der *Nordic Cultural Commission* bereits im Jahr 1957 unter der Leitung von Kjell Eide zu einem Seminar zur Bildungsplanung zusammengefunden. An diesem Treffen nahmen laut Eide aus Schweden sowohl Ingvar Svennilson als auch Torsten Husén teil und aus Dänemark war kein anderer als Henning Friis beteiligt (Eide, 1990, S. 7-8).¹³⁸ Die skandinavischen Staaten setzten sich somit bereits vor der Verabschiedung des CSTP mit dessen hauptsächlichlicher Thematik auseinander.

Kurz bevor die Studiengruppe Mitte der 1960er-Jahre abgeschafft wurde, hatte sie weiteren Zuwachs erhalten. Die neuen Personen verkörperten zentrale Paradigmenwechsel, die im nächsten Kapitel (vgl. Kap. 5) detailliert ausgeführt werden. Mit der Integration von Jan Tinbergen bewegte sich die Gruppe vermehrt in die Richtung der Futurologie¹³⁹ und mit dem Einbinden

136 Kjell Eide war Ökonom und 1964-1995 im norwegischen Bildungsministerium angestellt.

137 Der Nordic Council wurde als Reaktion auf die Gründung des Europarates und die sich formierende EWG im Jahr 1952 gegründet (Norden, 2014).

138 Friis bekräftigte im Jahr 1959 hinsichtlich der bildungsökonomischen Vorstöße des CSTP, dass die skandinavischen Länder sehr stark an der Bildungsökonomie interessiert wären (STP/GC/M(59)5, S. 9).

139 Jan Tinbergen nahm auch an der Konferenz in Washington teil und war bereits vor seiner permanenten Integration in die Studiengruppe in ihre Konferenzen involviert. Er war Direktor des niederländischen Planungsbüros, das Mitte der 1950er-Jahre damit begann, sich auf die Zukunftsforschung zu spezialisieren (Steinmüller, 2000, S. 42). Tinbergen wurde außerdem zum Berater des von Alexander King gegründeten Club of Rome (Steinmüller,

von Michel Debeauvais, dessen Arbeit sich vormals hauptsächlich auf Entwicklungskontexte konzentrierte,¹⁴⁰ vollzog sich die Verschmelzung von MRP und EIP und damit die zunehmende Auflösung der Differenz zwischen sich entwickelnden und entwickelten Staaten. Bei den Treffen der Studiengruppe manifestierte sich außerdem ein inhaltlicher Wandel, sodass auf der zweitletzten Versammlung vermehrt die Mikroebene der Planungsorganisation einbezogen wurde und beim letzten Treffen nicht mehr Wachstum, sondern *soziale* Ziele der Bildungsinvestitionen im Zentrum standen. Dies wirkte sich auch auf die Wahl der Autoren aus. Es wurde auf Personen wie den erziehungswissenschaftlichen Psychologen Torsten Husén zurückgegriffen, der bereits auf der Konferenz in Schweden zur Chancengleichheit anwesend war, jedoch weder in Washington, noch an den vorherigen Treffen der Studiengruppe teilgenommen hatte.

Obwohl die beschriebene Entwicklung zeigt, dass dem von einigen Komiteemitgliedern geäußerten Wunsch, vermehrt Ökonomen zu integrieren, Rechnung getragen wurde, und sogar die Ausweitung in Richtung Soziologie und Psychologie erste Formen annahm, fand diese Entwicklung in der Zusammensetzung der Delegierten des Komitees selbst keine Entsprechung: Diese war nach dem Übergang von der OEEC zur OECD nahezu identisch (vgl. Kap. 3.5; STP (62)15).¹⁴¹ Dies überrascht einerseits durch die Zunahme der ökonomischen Programme und andererseits aufgrund der Auflösung des semiautonomen Status des CSTP. Letztere Entwicklung hätte in der Konsequenz bedeutet, dass die Delegierten mit einem wissenschaftlichen Hintergrund durch Abgeordnete der Ministerien hätten ersetzt werden müssen. Das war jedoch nicht der Fall, das CSTP blieb weiterhin eine heterogene Vereinigung von Forschern und Vertretern der Bildungspolitik.

Trotz ihrer eigenen Forderung nach einer stärkeren Integration von ökonomischen, soziologischen und psychologischen Experten bemerkten und

2000, S. 42) und betonte in Publikationen wie „The Design of Development“ bereits im Jahr 1958 die Auswirkungen der Bildung auf die Ökonomie: „Finally, a very important condition for development is the provision of training and education at all levels“ (Tinbergen, 1958, S. 5).

140 Genauso wie Tinbergen begleitete auch Michel Debeauvais die Treffen der Studiengruppe für Bildungsökonomie seit ihren Anfängen, er wurde allerdings erst in ihrem letzten Jahr als permanentes Mitglied integriert. Debeauvais wurde bereits in den 1960er-Jahren vom UNESCO-Generalsekretär auf einer Konferenz in Lateinamerika hinsichtlich der Bildungsplanung eingesetzt (IIEP, unclass., Benveniste, 2007, S. 2) und er übernahm die Vertretung der OECD in einem von der Ford-Stiftung gesponserten und in Zusammenarbeit mit der OECD organisierten Planungsprojekt in Lateinamerika (OECD, 1967b, S. 13).

141 Teilweise änderten sich die Personen, aber nicht die Disziplin. Außerdem erhielt Griechenland, das vormals lediglich von einem OEEC-Botschafter repräsentiert wurde, einen permanenten Delegierten. Einzig Deutschland entsandte neu einen Vertreter aus dem Wirtschaftsministerium.

beklagten die CSTP-Delegierten jedoch zunehmend eine Verselbstständigung dieser Rekrutierung. Ab 1963 forderten in den Sitzungen des CSTP diverse Delegierte, dass sie verstärkt in die Auswahl der Experten der Studiengruppe involviert werden möchten: Zwar seien die Arbeiten der Studiengruppe erkenntnisreich, so beispielsweise der französische Abgeordnete, doch seien ihre Experten zu weit von den eigentlichen Problemen des EIP entfernt (STP/M(63)2, S. 10). Im nächsten Jahr meldete sich sein britischer Kollege zu Wort und wurde in seinem Anliegen von Frankreich und den USA unterstützt: Es sei evident, dass nicht alle OECD-Mitgliedstaaten in die Studiengruppe integriert werden konnten, doch sei es das Recht des Komitees bei ihrer Auswahl konsultiert zu werden (STP/M(64)1, S. 21). Auch mit der Abschaffung der Studiengruppe war dieses Problem nicht gelöst, da der deutsche Delegierte im Jahr 1966 erneut ein Mitspracherecht bei der Bestimmung der Berater einforderte (STP/M(66)1, S. 9).

Philip Hall Coombs – zwischen privaten und staatlichen Institutionen

Die Karriere von Philip Hall Coombs (1915-2006) war die Verkörperung dessen, was er selbst als das ökonomische Hohepriester-Prestige der 1960er-Jahre bezeichnete. War eine neue Institution am Entstehen, sei es auf privater oder Regierungsebene, stand Coombs meist als Wegbereiter an vorderster Front und übernahm anschließend die Leitung der neu geschaffenen Institution. Coombs wurde an der Universität Chicago in Ökonomie promoviert und im Jahr 1952 avancierte er zum Direktor des kurz davor gegründeten Fund for the Advancement of Education der Ford-Stiftung (Berman, 1983, S. 12). Nach fast zehn Jahren Stiftungsengagement übernahm Coombs 1961 als erste Person überhaupt das neu gegründete Amt des *US-Assisstant Secretary of State for Education and Cultural Affairs*. Sein Aufenthalt in Washington war allerdings nur von kurzer Dauer, Coombs verließ das Ministerium bereits nach einem Jahr und wurde zum Advokaten und ersten Direktor des 1963 gegründeten IIEP in Paris, wo er bis 1968 blieb (Coombs, 1970). Damit nahm, genauso wie im Falle Alexander Kings, sein Wirken jedoch noch kein Ende, sondern Coombs setzte in der Folge wieder auf private Institutionen: In den 1970er-Jahren bis zu seiner Pensionierung im Jahr 1992 – im Alter von 77 Jahren – war er Vize-Vorsitzender und Vorsitzender des *International Council of Economic Development* und gründete zusammen mit James Perkins, dem Vizepräsidenten der Carnegie-Stiftung (Berman, 1983, S. 137) den

International Council for Educational Development (IIEP, unclass., Debeauvais, 2006, S. 2).¹⁴²

Die private Institution: Direktor des Bildungs- und Forschungsfonds der Ford-Stiftung

Im Jahr 1952 wurde Coombs als Direktor der Bildungs- und Forschungsprogramme der Ford-Stiftung rekrutiert – „ein historischer Zufall“, wie er im Jahr 1973 in einem ausführlichen, über 100 Seiten umfassenden Interview mit einem Mitarbeiter der Ford-Stiftung meinte (RAC, Oral Histories, 1973, S. 1). Die Vermittlung sei über seine vorherige Arbeitsstelle im Ministerium von Connecticut¹⁴³ zu Stande gekommen und er hätte sein neues Amt gänzlich unbedarft angefangen: „Being given that title [director of research; RB] I thought I ought to do something that looked like research“ (ebd., S. 3). Coombs startete erste Schulevaluationsprogramme und hätte dabei eine „education“ über „education“ (ebd., S. 5) bekommen: „education is the biggest industry in the country, in terms of the number of employees and the amount of money it spends. [...] yet it doesn't act like a rational enterprise“ (ebd., S. 87). Niemand vor ihm hätte „Experimente“ (ebd., S. 5) im Bildungsbereich ernsthaft evaluiert, was ihn, der während seiner vorherigen ökonomischen Tätigkeiten nie etwas mit Bildung zu tun gehabt hätte, ausnehmend überraschte. Er begann daher, wie er selbst beschreibt, aus seiner ökonomischen Perspektive, die „economics of these enterprises“ zu erforschen (ebd., S. 5) – ihre Kosten und ihre Finanzierung. Der Verwaltungsrat des Fonds investierte daraufhin mehrere hunderttausend Dollar,¹⁴⁴ um für die Stiftung „gute“ (ebd., S. 6) Ökonomen „anzulocken“ (ebd., S. 6), die sich Studien der Bildungsökonomie widmeten.

Coombs klopfte dafür an unterschiedlichen institutionellen Türen an: Einerseits bei der RAND Corporation und bei der Ivy-League-Universität Harvard. An letzterer Stätte traf Coombs, wie oben beschrieben, mit Seymour Harris, dem späteren Mitglied der Studiengruppe für Bildungsökonomie der OECD zusammen. Die Anfrage bei der RAND Corporation führte zu einer Zusammenarbeit mit dem Ökonomen Joseph Kershaw, der in der Folge die Methode der Systemanalyse auf den Bildungsbereich anwendete (vgl. Kap. 2). Die Studie wurde 1959 veröffentlicht, genau in dem Jahr, in dem das CSTP sein erstes Programm für Bildungsökonomie verabschiedete – bis das Komitee Kershaws Untersuchung allerdings explizit rezipierte, sollte es wei-

142 Siehe auch *The New York Times* (2006, 7. März).

143 Insbesondere über die Person von Chester Bowles, ehemaliger Bürgermeister von Connecticut und Verwaltungsrat der Ford-Stiftung.

144 Genauere Angaben sind der Autorin nicht bekannt. Insgesamt gab der Fonds bis ins Jahr 1967 jedoch 45 Millionen US-Dollar aus (Buss, 1980).

tere sechs Jahre dauern (vgl. Kap. 5.4). Nichtsdestotrotz intensivierten sich die Kontakte des CSTP mit der Ford-Stiftung, was unter anderem die Einladung von Coombs zur Forecasting-Konferenz in Den Haag zeigte. Coombs wurde in dem Schreiben der OEEC eingeladen, einen Vortrag zu „Educational Planning in the Light of Economic Requirements“ zu halten, wobei er ausdrücklich dazu angehalten wurde, Folgendes ins Zentrum des Artikels zu rücken: „saying what data are needed in order to establish an educational policy and how long term educational planning can be brought in line with the needs of industry“ (RAC, reel 1343, 1959, 12. Juni).

Coombs nahm die Einladung an, übernahm den vorgegebenen Titel und war damit der einzige Teilnehmer, der den Begriff „Bildungsplanung“ im Titel führte und gehörte als Ökonom außerdem einer Minderheit der Teilnehmer an, die sich ansonsten vornehmlich aus Ingenieuren und Statistikern zusammensetzten. Es schien Coombs ein Anliegen, wie nachfolgend auf der Konferenz in Washington, eine klare Abgrenzung zur Sowjetunion vorzunehmen: Dort würde es darum gehen eine „brain power industry“ zu erschaffen, dagegen würde in der „freien Gesellschaft“ Planung als Mittel gebraucht, um die menschlichen Potenziale um ihrer selbst willen zur optimalen Entfaltung zu bringen. Coombs sprach sich daher nicht für eine einseitige Förderung der Naturwissenschaften aus, gleichermaßen sollten die Sozial- und Geisteswissenschaften berücksichtigt werden (Coombs, 1960, S. 26). Das hauptsächliche Problem, das der bildungsinduzierten Selbstentfaltung entgegenstehen würde, sah er darin – nach seinen ersten Erfahrungen bei der Ford-Stiftung –, dass Schulen „ineffiziente Unternehmen“ (ebd., S. 29) seien. Sie müssten viel mehr wie die Landwirtschaft und die Industrie funktionieren und versuchen, mit ihren limitierten Ressourcen den maximalen „Bildungsausput“ (ebd.) zu erreichen. Coombs Ansatz schien beim CSTP oder zumindest bei dessen Sekretariat auf Anklang zu stoßen, wie die intensivierten Kontakte hinsichtlich der Konferenz in Washington zeigen. Nicht überraschend wird Coombs zum Gastgeber dieser Konferenz – allerdings nicht mehr in seiner Funktion bei der Ford-Stiftung, sondern in seiner neuen Position im US-Außenministerium in Washington.

Die staatliche Institution: Das US-Außenministerium für Bildung und kulturelle Angelegenheiten

John F. Kennedy betonte kurz nach seinem Amtsantritt als Präsident der USA im Jahr 1961, dass es ihm ein Anliegen sei, „human resources“ mittels Bildung zu entwickeln (Coombs, 1964, S. 2). Als Berater engagierte er Coombs, der ihm von seinem Vizeaußenminister Chester Bowles, dem Coombs bereits seine erste Anstellung bei der Ford-Stiftung verdankte, emp-

fohlen wurde (RAC, Oral Histories, 1973, S. 62).¹⁴⁵ Außerdem dürfte Coombs mit seinem Engagement bei der Verabschiedung des NDEA im Jahr 1959 (vgl. Kap. 2) einen ersten Bekanntheitsgrad in Washington erreicht haben. In seiner Beraterfunktion votierte Coombs nach eigenen Aussagen für eine eigene Abteilung für Kultur und Bildung im US-Außenministerium (RAC, Oral Histories, 1973, S. 62). Der Vorschlag wurde angenommen und Coombs wurde selbst zum ersten *Assistant Secretary of State for Education and Cultural Affairs* der US-amerikanischen Geschichte ernannt. In dieser Position reiste er mit seinem bildungsökonomischen Anliegen um die Welt und trug unter anderem im Jahr 1961 auf der ersten Konferenz der afrikanischen Bildungsminister überhaupt vor, wie Bildungsökonomie und Bildungsplanung für eine effizienz- und outputorientierte Bildung sorgen sollten (Ebert, 2009, S. 474). Coombs war in dieser Position als Bildungs- und Kulturbbeauftragter der USA außerdem für die Verbesserung der kulturellen Beziehungen zur Sowjetunion zuständig (IIEP, unclass., Benveniste, 2007, S. 4).

Was vielversprechend begann, scheiterte allerdings nach der kurzen Amtszeit von einem Jahr an den Fallstricken der Politik. Laut Coombs Mitarbeiter im Außenministerium legte er sich zu sehr mit einem Abgeordneten im Kongress an, worauf ihm die Kündigung nahegelegt worden sei (IIEP, unclass., Benveniste, 2007, S. 5). Er fand jedoch andere Wege, um seine Anliegen nach Washington zu tragen: Coombs hatte kurzzeitig – bevor er nach Europa übersiedelte – beim *Brookings Institute* gearbeitet, wo er aus eigenem Antrieb für seinen Nachfolger in Washington ein Handbuch mit dem Titel „The Forth Dimension of Foreign Policy“ schrieb (Coombs, 1964). Dieses entsprach allerdings weniger einer Handlungsanleitung, als einer mit starkem Nachdruck formulierten Legitimation, Bildung als eine der wichtigsten Komponenten der US-amerikanischen Außenbeziehungen und der internationalen Verständigung überhaupt zu verstehen. Er argumentierte weniger aus bildungsökonomischer als vielmehr aus einer humanistischen Perspektive, insofern Bildung der internationalen Werteverständigung dienen würde. Vor dem Hintergrund des Kalten Krieges betonte er, dass diese von höchster Dringlichkeit sei und beschleunigt werden müsste, denn, so schließt Coombs seine Ausführungen, „for the sooner it happens the sooner we can all sleep more easily“ (ebd., S. 143). In peripheren Aussagen des Buches verlieh Coombs auch seiner Enttäuschung über seinen Aufenthalt in Washington Ausdruck: „The main obstacle to getting things done in the government, I became convinced, is not the bureaucrats but the bureaucratic system itself – the entrenched rules, regulations, and procedures which victimize everyone and over which no one seems to have control“ (ebd., S. 45). Bei der Ford-

145 Chester Bowles war in der Zwischenzeit an der Seite von Dean Rusk zum Vizeaußenminister aufgestiegen (RAC, Oral Histories, 1973, S. 62).

Stiftung sei er, wie Coombs in dem oben bereits erwähnten Interview anmerkte, von dieser sich verselbstständigen Bürokratie und von der politischen „Mühle des Kongresses“ befreit gewesen, da die Rechenschaftspflicht, der er genügen musste, solange er Steuergelder ausgab, weggefallen sei. Nicht direkt im Rampenlicht der Regierung zu stehen, hätte seine Aktivitäten bei der Ford-Stiftung erleichtert (RAC, Oral Histories, 1973, S. 71) – eine solche Struktur schien er sich mit dem IIEP wieder erschaffen zu wollen.

Zwischen staatlicher und privater Institution: Direktor des IIEP

Während Coombs Erfolg im strukturellen Rahmen der Regierung begrenzt war, schienen ihm jedoch die während dieser Tätigkeit etablierten Kontakte erneut eine Tür zur internationalen Bildungspolitik zu öffnen: Die UNESCO engagierte ihn als Berater für die Gründung des IIEP und ernannte ihn anschließend zu dessen ersten Direktor. Coombs schien dieses Institut möglichst außerhalb der politischen Reichweite wissen zu wollen und optierte daher, wie auch andere Mitglieder des Gründungskomitees, für eine von der UNESCO autonome Struktur.¹⁴⁶ In seinen Augen war dies gerechtfertigt, da die finanziellen Ressourcen nicht nur von der Regierungsorganisation, sondern auch von der Ford-Stiftung und der Weltbank stammten. Um diese Autonomie durchzusetzen, beriefen sich die Akteure auf das universitäre Konzept der intellektuellen Autonomie: „Just like a university“ waren die Worte des UNESCO-Generalsekretärs laut Coombs – mit der strukturellen Ähnlichkeit der Unabhängigkeit endeten die Gemeinsamkeiten zu einer Universität jedoch: In seiner in den 1970er-Jahren erschienen Einführung zur Bildungsplanung¹⁴⁷ betonte Coombs, dass Planung keine universitäre Wissenschaft sei (Coombs, 1970, S. 12-13). Daher forderte er neue Institutionen – gleich dem IIEP – sowie neues Personal, welches diese füllen sollte. Der Grund für die mangelnde Kompatibilität der Planung mit der Universität sah Coombs nicht etwa in deren politischen Ambitionen, sondern in ihrem kunstvollen, nicht wissenschaftlichen und in ihrem interdisziplinären Charakter. Letzteres sei eine Kerneigenschaft der Planung und eine Eingliederung in eine Universität würde diesen Zugang unmöglich machen (Coombs, 1970, S. 12-13). Fragen der Planung, so führte Coombs im Interview mit dem Ford-Mitarbeiter aus, seien auf die Blickwinkel verschiedener Disziplinen angewiesen, nur wer diese breite Perspektive einzunehmen vermöge, erfasse den „intellectual grip“ des Problems – keine akademische Disziplin könne dieses Panoptikum

146 Das heißt, die Forderung freier Entscheidungen hinsichtlich der Mitglieder des Lenkungsausschusses, des Direktors und der Programme (Coombs, 1992, S. 3).

147 Diese Einführung erscheint im Rahmen einer vom IIEP organisierten Vorlesungsreihe mit dem Titel „Fundamentals of Educational Planning“, die Reihe wurde im Jahr 1967 erstmals publiziert.

alleine erzeugen. Daher schließt Coombs pointiert: „Universities aren't organized the way the world's problems are organized“ (RAC, Oral Histories, 1973, S. 95). Nicht, dass er der Universität ihre Existenzberechtigung absprechen würde, denn es müsste auch Spezialisten geben (ebd., S. 94).¹⁴⁸ Am ehesten fähig, über den eindimensionalen Spezialistenfokus hinauszugehen, d.h. hinter den Problemen „Variablen und ihre Beziehung zueinander“ (ebd., S. 107) zu erkennen, seien laut Coombs die Ingenieurwissenschaften, die Mathematik und die Ökonomie – diese würden eine ähnliche Logik teilen:

„The main reason I'm glad I happened to take my graduate work in economics is that, comparatively, it's the least soft of the social sciences. It can define what its subject is and there are quite a few things that can be measured about it. [...] the important thing is that it has an internal logic; it forces you to think analytically, not just intuitively, although there's some of that, too“ (RAC, Oral Histories, 1973, S. 106).

Diese analytische Rationalität gepaart mit Intuition zieht sich auch durch Coombs' Definition von Planung, die er nicht nur von der Universität, sondern paradoxerweise auch von der Wissenschaft abgrenzte. Paradox insofern, als er ihr einerseits einen hochgradig systematischen und rationalen Charakter zuschrieb und sie andererseits zu einer intuitiven Kunst stilisierte. Coombs definierte Planung in seiner Einführung folgendermaßen: „Educational planning, in its broadest generic sense, is the application of rational, systematic analysis of the process of educational development with the aim of making education more effective and efficient in responding to the needs and goals of its students and society (Coombs, 1970, S. 14). Gleichzeitig beteuerte er, dass sie „ideologisch neutral“ (ebd., S. 14) sei und über eine Grundlogik und Konzepte verfügte, die universell anwendbar seien (Coombs, 1970, S. 14). Beispielsweise hätte seine Erfahrung auf dem Parkett der internationalen Bildungspolitik gezeigt, dass obwohl jedes Land und jede Schule unterschiedlich seien, „one can make quite a laundry list of really fundamental educational problems that apply to all of them“ (RAC, Oral Histories, 1973, S. 11).

Gleichzeitig schloss Coombs seine Einführung zur Bildungsplanung mit der Feststellung, dass sie mit „hard science“ nicht vereinbar sei (Coombs, 1970, S. 60). Planerische Unternehmen seien zu komplex und zu divers und würden sich zu schnell wandeln, sodass es unmöglich sei, Planung in eine gusseiserne Definition oder generelle Theorie zu passen. Dieses Fazit zog er besonders aus der Erfahrung des eigenen Scheiterns, Planung zu definieren.

148 Die Spezialisten hätten allerdings in den Entwicklungsländern versagt und viel Schaden verursacht (RAC, Oral Histories, 1973, S. 94).

Coombs' Einführung war eigentlich als Eröffnungsband der Vorlesungsreihe „Fundamentals of Educational Planning“ angedacht, die das IIEP im Jahr 1967 lancierte. Da dessen Direktor, Coombs, allerdings nicht in der Lage war Bildungsplanung zu definieren, verzögerte sich die Publikation seines Beitrages um drei Jahre. In der Einleitung merkte er an, dass er sich nach den gescheiterten Definitionsversuchen entschieden hätte, anstatt eine Definition auszuarbeiten, die Entwicklung der Bildungsplanung zu beschreiben. Dabei wählte er einen historischen Ansatz – dies sei der beste Weg um die Bildungsplanung zu verstehen. Jeder, der sich mit ihr beschäftigt, würde, und dies gälte auch noch in zehn Jahren, zweifellos zu dem Schluss kommen, „that educational planning can make valuable use of scientific methods and modes of thinking, it is none the less – like education itself – more of an art than a science“ (Coombs, 1970, S. 60). Coombs warnte daher in seinem Text an mehreren Stellen, dass Bildungsziele offengehalten werden müssten, Zahlen nur die Schatten von Fakten seien und die „educators“ (ebd., S. 14) nicht die Sklaven der Ökonomen werden sollten. Dies kann einerseits als Strategie gelesen werden, „educators“ nicht von der Planung abzuschrecken; andererseits kann es auch als Indiz gelten, dass Coombs die Grenzen universeller ökonometrischer Ansätze im Bildungsbereich erkannte – wie seine Einleitung zur Bildungsplanung offenbarte –, jedoch weiterhin seinen Versuch „das Unternehmen Bildung“ mit „hard sciences“ zu erforschen und zu rationalisieren, nicht aufgeben wollte und dafür zu einer geradezu paradoxen Amalgamierung von Kunst und Wissenschaft griff.

Mit der Annahme des IIEP-Direktorats flachen Coombs' Beziehungen zur OECD und zu deren CSTP-Sekretariat ab.¹⁴⁹ Die beiden Institutionen standen durchaus in Kontakt, sei es durch den Beisitz des IIEP in der Studiengruppe, oder durch Vorträge von OECD-Sekretariatsmitgliedern am IIEP,¹⁵⁰ oder durch die steten Wechsel des Personals zwischen den beiden Institutionen,¹⁵¹ doch planten sie – obwohl in Paris nur einige Straßen voneinander entfernt situiert –, zumindest offiziell nie eine gemeinsame Veranstaltung. Dies weist auf ein Konkurrenzverhältnis hin, wie es von beiden Institutionen in den untersuchten Dokumenten angedeutet wurde. Außerdem war das CSTP vorerst mit der Makroplanung der Bildung beschäftigt, deren Ansätze noch weit davon entfernt waren, was Coombs mit seiner Output-

149 Coombs nahm lediglich am zweiten Treffen der Studiengruppe persönlich teil (OECD, 1964b).

150 Ronald Gass publizierte in der Vorlesungsreihe zur Bildungsplanung des IIEP (Gass, 1969).

151 Beispielsweise Raymond Lyons, langjähriger Berater für Humanressourcen bei der OECD und Redner am Trainingskurs des EIP/MRP im Jahr 1963 oder sein Namensvetter Raymond Poignant, der Teil der Studiengruppe war, Frankreich im EIP vertrat und Coombs in der Leitung des IIEP ablöste.

Orientierung und Mikroplanung der Bildung anstrebte. Dieses Denken hielt erst mit der Gründung des CERI bei der OECD Einzug, die Kontakte wurden jedoch auch zu diesem Zeitpunkt nicht wieder aufgenommen. Coombs verließ das IIEP im Jahr 1968, blieb dem Institut allerdings zeitlebens verbunden (IIEP, unclass., Debeauvais, 2006, S. 2). Nichtsdestotrotz schien er seine Anliegen in der Folge wieder mit einer privaten Organisation verwirklichen zu wollen: Er gründete zusammen mit dem Vizepräsidenten der Carnegie-Stiftung den International Council for Educational Development. Obgleich er damit dem Entwicklungskontext und seinen Methoden treu blieb, setzte er mit der neuen Institution wieder einen Meilenstein, indem er begann, den non-formalen Bildungsbereich zu fokussieren (Berman, 1983, S. 137ff.). Damit stand Coombs ein weiteres Mal an der Speerspitze der Verbreitung eines machtvollen Diskurses, scheint sich diese Entwicklung doch in keinem anderen Konzept als dem durchschlagenden Kompositum des *lebenslangen Lernens* zu manifestieren.¹⁵²

4.6 Zwischenfazit: Das wirtschafts-technokratische Netzwerk

Mit dem Übergang von der OEEC zur OECD begann ein wirtschafts-technokratisches Netzwerk, das auf einem Denkstil des Development basierte, gegenüber dem wissenschafts-technokratischen die Vorherrschaft zu erlangen. Im Zuge dessen änderte sich der Diskurs von einer offenen Produktivitätssteigerung zu einem zielorientierten, auf eine definierte Rate festgelegtes Wachstum, das dadurch geplant, gemessen und verglichen werden konnte. Wachstum wurde pädagogisiert und so Formen eines *social engineering* legitimiert, indem Bildung, konzipiert als Humankapital, als Schlüsselinvestition auserkoren wurde. Dadurch geriet Bildung auf einer Makroebene gleichsam unter das Joch der spezifischen Zielorientierung sowie dekontextualisierter, quantitativer Berechnungen und Planung. Dabei dehnte sich der Radius der OECD-Bildungspolitik aus und es wurde temporär ein erstes Forschungsgremium in die politische Organisation integriert. Dieses wurde mit den Hohepriestern der Ökonomie besetzt, für deren Rekrutierung die US-amerikanische Ford-Stiftung einen pulsierenden Knoten darstellte. Der Verlauf dieser Entwicklungen wird im Folgenden zusammenfassend wiedergegeben und auf ihre zentralen Konsequenzen hingewiesen.

Das Konzept des Developments verbreitete sich in den 1960er-Jahren wie ein Lauffeuer über internationale Regierungsorganisationen und zeitigte

152 Das Konzept des „Lebenslangen Lernens“ wird in den 1970er-Jahren vermehrt sichtbar (Hartong, 2008).

erhebliche Effekte. Die Development-Logik einer universellen Entwicklung aller Staaten weltweit (mit den entsprechenden wissenschaftlichen Planungs-, Steuerungs- und Kontrollaspirationen) ist ein technokratisches Konzept par excellence. Es löste in der Konsequenz Expertise von professioneller, praktischer Routine und Erfahrung, die an spezifische Probleme in konkreten Kontexten gebunden waren. Sie konnte folglich auf der Basis von abstrahierenden Planungsmodellen, die auf – vermeintlich – objektiven und universell gültigen wissenschaftlichen Ergebnissen beruhten, auf internationaler Ebene erzeugt werden. Dadurch sollte Entwicklung ermöglicht, beschleunigt und die Politik rationalisiert werden. Mit dem inhärent positiv konnotierten Konzept des Development entstand ein mächtiger Denkstil, der über die Trias von Politik, Planung und Forschung ein Vordringen internationaler Organisationen in die verschiedensten nationalstaatlichen Politikfelder legitimierte und damit eine Kontrolle suggerierte.

Es fällt auf, dass das Development-Konzept dominant wurde, als die Entwicklungshilfe vor Koordinationsproblemen stand und neue Formen der bislang auf technologischer Hilfe basierenden Entwicklungszusammenarbeit suchte. Diese erforderten eine vermehrte Kontrolle über und Steuerung der nationalstaatlichen Politikfelder. Demgemäß war die auf den Entwicklungskontext ausgerichtete UNESCO Akteurin an vorderster Front, dieses Konzept und seine planerischen Implikationen für ihre Politik zu nutzen und zu verbreiten. Obwohl es im Kern ökonomischen Prämissen folgte, legte die UNESCO es als eine Möglichkeit aus, die Demokratisierung der Bildung durch ihre Planung voranzubringen. Vor diesem Hintergrund verabschiedete ihre Generalversammlung im Jahr 1963 das IIEP. Die Gründung dieses Instituts war ein Meilenstein einer sich entwickelnden internationalen Bildungsexpertise, insofern eine spezifische Form der Bildungsforschung einen institutionalisierten Platz in einer internationalen politischen Organisation erhielt. Das Institut wurde mit einem semiautonomen Status ausgestattet, wodurch sich die Bildungsplaner einen dreifachen Vorteil schufen: Erstens konnte durch die formelle Unabhängigkeit der Nimbus einer wissenschaftlichen Objektivität gewahrt werden. Zweitens profitierten sie nichtsdestotrotz von den etablierten Kooperations- und Informationskanälen mit den nationalstaatlichen Regierungen und blieben aber drittens von den hemmenden Prozessen der politischen Aushandlung verschont. Damit erschloss sich die Ford-Stiftung, die das Institut zu erheblichen Teilen finanzierte, einen potenten Anknüpfungspunkt mit globaler Reichweite. Gleich einer Universität sollte das IIEP intellektuelle Freiheit genießen, interdisziplinär arbeiten – wie es in Thinktanks üblich war – und jenseits des politischen Rampenlichts agieren wie sein Sponsor. Im Gegensatz zur UNESCO, die sich zunehmend in ein Konkurrenzverhältnis zur OECD begab, fungierte der Europarat und insbesondere seine Ständige Konferenz der Europäischen Bildungsminister als Katalysator und autorisierende Instanz der OECD. Die europäischen Bil-

dungsminister waren ausnehmend daran interessiert, ihre Bildungspolitik zu vergleichen. Da ein solches Vorhaben aufgrund seiner zentralisierenden Auswirkungen innerhalb des spannungsgeladenen Europarates womöglich durch das ihm angegliederte Parlament ausgebremst worden wäre, instrumentalisierte die europäische Bildungsministerkonferenz die OECD. Dadurch konnte letztere wiederum ihren Einfluss und ihre Rolle in Europa zementieren.

Während der Einfluss der OEEC vornehmlich über direkte Finanzierungshilfen und geringe legislative Instrumente gewährleistet wurde, mussten für die OECD neue Mittel gefunden werden, um ihre Interessen zu verbreiten. Development stellte ein optimales Konzept dar, um eine eigene OECD-Politik zu entwickeln und mit den entsprechenden technokratischen Mitteln auf die Politik ihrer Mitgliedstaaten einzuwirken. In diesem Prozess ergänzte die Organisation ihre politischen Dispositionen der Kooperation vermehrt durch die Funktion einer professionellen Politikberaterin – ähnlich einem Thinktank. Die OECD hielt allerdings – ein bedeutender Unterschied zu den US-amerikanischen Thinktanks – ihren intergouvernementalen Status und damit ihre Regierungsanbindung aufrecht. Der stete Alarm, dass Europa in seiner Wirtschaftsstärke hinter den Großmächten zurücklag, überzeugte die sich zur OECD formierenden westlichen Staaten, ihre Politik transatlantisch auszurichten und durch eine internationale Organisation orchestrieren zu lassen. Das Motto dafür wurde im – genauso wie Development – inhärent positiv konnotierten Begriff des Wachstums gefunden. Als die Mitgliedstaaten das Ziel einer 50-Prozent-Wachstumsrate akzeptierten, erhielt die Politik der OECD substanziellen und normativen Charakter. Mit diesem Übereinkommen wurden ein bestimmter Output festgesetzt und eine Benchmark kreiert, die der Organisation erlaubten, die Politik ihrer Mitgliedstaaten zu messen, zu vergleichen und letztlich zu beurteilen. Legitimiert wurde diese Autorität über das vermeintlich objektive Mittel der Planung und damit der Wissenschaft. Das Formulieren von Zielen und Standards ermöglichte der OECD, die über kein legislatives Mandat verfügte, eine sogenannte *soft-law-governance* zu entfalten.

Die weichen, unausgesprochenen oder gewissermaßen schwelenden Gesetze bauten auf dem Mythos eines universellen Wachstums, das in verschiedensten Ausformungen pädagogisiert wurde. Ungeachtet der Zweifel oder gar des Verwerfens einer universell gültigen Wachstumstheorie durch eine eigens von der OECD eingesetzte Arbeitsgruppe, verbreitete sich das Konzept mit atemberaubenden Tempo über die einzelnen Ausschüsse der Organisation. Das mangelnde Wissen, was Wachstum konstituierte, führte nicht zu Zurückhaltung, im Gegenteil, die Unsicherheit mobilisierte die verschiedensten Akteure, ihre Interessen als Beitrag zum ökonomischen Wachstum zu definieren und damit als nationale Investition an prominenter Stelle der staatlichen Ressourcenausschüttung zu stehen. Bildungspolitik

wurde in der Folge zu einer Pflicht der OECD stilisiert. Die Annahmen waren allerdings noch nicht so gefestigt, dass ein eigener Bildungsausschuss den OECD-Rat hätte passieren können. Es wurden lediglich einzelne Programme – jedoch umfassende – zur Bildungsplanung und zur Bildungsökonomie verabschiedet. Diese konnten unter dem Deckmantel des CSTP, das sich eigentlich nur aus wissenschaftlicher Ableitung mit Bildungsfragen beschäftigte, nahezu unbeachtet wachsen. Bildung geriet dadurch erstmals als Ganzes und nicht nur in einer partiellen, naturwissenschaftlichen Form in den Fokus des Komitees. Die Analysen beschränkten sich jedoch tendenziell auf eine strukturelle Makroebene. In den Planungsprojekten wurden die sich historisch, sozial und politisch unterscheidenden Mitgliedstaaten der OECD – ganz nach dem Denken des Development – als sich lediglich in der Stufe ihrer Entwicklung unterscheidend wahrgenommen. Sie galten explizit als Planungslaboratorien, wodurch der technokratische Anspruch offensichtlich wird, die Variablen kontrollieren zu können. In dieser universellen Logik konnten Bildungsprobleme, unabhängig von ihrem jeweiligen Kontext auf einer „laundry list“ versammelt werden. Obwohl diese Pendenzen oder Probleme unter ganz spezifischen Prämissen erzeugt wurden, verstanden die Planer sie als universell, neutral und wissenschaftlich. Diese Objektivität wurde nicht zuletzt mit den statistischen Daten untermauert. Die OECD orientierte sich hinsichtlich der Definition von Bildungsproblemen an der 50-Prozent-Wachstumsrate. Diese Ausrichtung zeitigte erhebliche Folgen – nicht nur hinsichtlich der Entstehung neuer Programme des CSTP, sondern auch auf die bereits bestehenden. Die Mitgliedstaaten der OECD setzten sich ein gemeinsames Ziel oder Output. Dadurch konnte die OECD eine eigene Bildungspolitik entwickeln, die offensichtlich nicht auf eine Koordination und Unterstützung differierender nationalstaatlicher Politiken ausgerichtet war, sondern vielmehr eine Standardisierung derselben nach den vereinbarten wirtschaftlichen Wachstumsvorgaben anstrebte. Unter diesen Vorzeichen wandelten sich die vormals deskriptiven Länderberichte in vereinheitlichte, normative Länderexamen. Die verwendeten statistischen Daten basierten auf ersten standardisierten Indikatoren, sodass die verschiedenen Mitgliedstaaten verglichen sowie von internationalen, kaum mit den jeweiligen Kontexten vertrauten Experten beurteilt werden konnten.

Aufgrund der propagierten wirtschaftlichen Relevanz von Bildung wurden nicht Erziehungswissenschaftler, sondern die zu Hohepriestern stilisierten Ökonomen als fähig erachtet, den wichtigen „Kampf“ für größere Bildungsinvestitionen zu führen. Das CSTP rekrutierte in der Folge ökonomische Experten. Diese hatten größtenteils keine Erfahrung mit inhaltlichen Fragen der Bildung, sondern qualifizierten sich durch ihre methodischen, das heißt ökonometrischen Kenntnisse. Sie erhielten im Jahr 1962 eine eigene, von der Organisation unabhängige, institutionalisierte Einheit – die Studiengruppe für Bildungsökonomie. Gleich dem IIEP wurde die Unabhängigkeit

dieser Gruppe mit der Notwendigkeit eines freien akademischen Denkens gerechtfertigt. Damit unternahm die Organisation einen ersten Schritt, ihre Politik zwecks Rationalisierung von einer permanent institutionalisierten spezifischen Form der Bildungsforschung abhängig zu machen. Obwohl an den Treffen der Studiengruppe – genauso wie in der generellen Wachstumsarbeitsgruppe der OECD – auf die Gefahren eines universellen und kausal interpretierten Zusammenhangs von Bildung und ökonomischem Wachstum hingewiesen, sogar die Beziehung an sich in Frage gestellt wurde, ignorierte die politische Umsetzung die Zweifel, und dies erfolgreich: Die Studiengruppe wurde abgesetzt, während die Planungsprojekte – zumindest das EIP – florierten und Bildungsplanung im 1964 erneuerten Mandat des CSTP zu einer offiziellen Aufgabe des Komitees avancierte.

Die US-amerikanische Ford-Stiftung war in diesem Prozess ein prägender Akteur. Sie finanzierte das IIEP und auf die OECD übte sie auf inhaltlicher und personeller Ebene Einfluss aus: Sie wurde in die Personalrekrutierung des CSTP, in die Konferenzvorbereitungen und in die Auswahl der Experten für die Studiengruppe für Bildungsökonomie einbezogen. Dieser umfassende Einfluss stand in starkem Kontrast zum Einfluss der OECD-Mitgliedstaaten, die in diesen Belangen weiträumig übergangen wurden und dies auch beständig beklagten. Trotz der fehlenden Integration akzeptierten sie jedoch die aus der Allianz des OECD-Sekretariats und der Ford-Stiftung hervorgehenden Programme und die rekrutierten Experten. Diese zeichneten sich insgesamt durch ein Übergewicht der nördlichen OECD-Staaten aus. Mit Frankreich, Deutschland, und den skandinavischen Staaten (Schweden, Norwegen und Dänemark) erhielten dort vornehmlich auch Sozialstaaten ein starkes Gewicht, die eine eigene Planungsform entwarfen. Diese stützte sich nicht nur auf die wirtschaftliche Komponente der Nachfrage, sondern auch auf die soziale. Entgegen der von Coombs und der Ford-Stiftung angedachten Mikroplanung, die auch den Unterricht, die Curricula und die Administration einschloss, verharrte die anfängliche Planung des CSTP tendenziell auf einer Makroebene. Vorstöße in Richtung des Inneren des Systems, das der neuen wissenschaftlichen Kultur gerecht werden und damit die „richtige Art“ der Bildung bestimmen sollte, waren zwar vorhanden, doch wurden sie erst Mitte der 1960er-Jahre – im Zeitalter des Systems – dominant.

5. Das CERI und das Zeitalter des Systems

„Professor Janne said that all the *experts* who had worked on the problem of *technological gaps* had stressed the fact that *Europe* had not shown the same *efficiency* as the *United States* in regard to *management* and introduction of educational *innovation*. This was particularly noticeable in education, which could be linked to some huge *machine* that had grown sluggish in the *performance* of endless routine tasks. It would therefore be helpful to examine the steps taken by the more *advanced countries* to overcome resistance in connection with *structures*, *innovation* and promotion of *innovation*“ (CERI/GB/M/68.2, S. 12; Hervorhebungen RB).

Ab Mitte der 1960er-Jahre wurde die Bildungsplanung durch eine neue, umfassendere Form der Expertise abgelöst – dem Bildungsmanagement. Dieser Prozess mündete letztlich im Jahr 1968 in der Verabschiedung des semiautonomen Bildungsforschungszentrums der OECD, dem Centre for Educational Research and Innovation (CERI). Während der OECD-Rat vier Jahre zuvor die Umbenennung des CSTP in ein Bildungskomitee noch verwehrt hatte, schien dieser Bann gebrochen, ja mehr noch geradezu inexistent, erhielt doch nicht nur Bildungsforschung, sondern auch Bildungspolitik an sich explizit einen institutionalisierten Platz¹⁵³ in der wirtschaftspolitischen OECD. Dieser Durchbruch ist nur vor dem Hintergrund multipler Krisen zu verstehen – politischer, legitimations- sowie legitimitätsdiskursiver und methodischer Natur –, die ab Mitte der 1960er-Jahre weltweit schwelten und im als rückständig wahrgenommenen Europa eine große Angriffsfläche fanden. Der Europarat alarmierte seine Mitgliedstaaten 1970: „Im Vordergrund steht heute, dass Europa in einem gigantischen Wettlauf von Wissenschaft und Technologie, angesichts der Transformierung unserer Gesellschaft, des Aufstrebens der Dritten Welt und der Existenz von zwei Weltmächten seine Kräfte sammelt und sich vor seinem Untergang selbst bewahrt“ (Europarat, 1970, S. 55).

Der *technological gap* zwischen Europa und den beiden Großmächten USA und UdSSR – der im Sinne des wissenschafts-technologischen Produktivitätsmythos und der Humankapitaltheorie stets auch als ein *educational gap* interpretiert wurde –, vor dessen Gefahren die OEEC bereits vor Sputnik warnte, zirkulierte ab Mitte der 1960er-Jahre als entscheidende Bedrohung Europas. Die OECD verabschiedete 1964 ein Komitee für Wissenschaftspo-

153 Im Jahr 1970, als das CERI definitiv institutionalisiert wurde, verabschiedete der Rat auch ein Education Committee (ED) und das CSTP wurde in der Folge aufgelöst (vgl. Kap. 5.2).

litik, das sich speziell den Umständen und Ursachen des europäischen Rückstandes widmete und seine Resultate 1968 publizierte (OECD, 1968). Der Alarmismus der OECD wurde durch Jean-Jacques Servan-Schreibers Bestseller „Le défi américain“ („the American Challenge“) gedoppelt (Servan-Schreiber, 1968; King, 2006, S. 279). Die Studie wurde 1967 erstmals veröffentlicht und bemängelte, dass die europäischen Staaten in Gefahr schwebten, aufgrund der US-Dominanz bankrott (Servan-Schreiber, 1968, S. 21) zu gehen. Servan-Schreiber klagte die Europäer der *Ziellosigkeit* an, Europa wäre nahezu dem Untergang geweiht, während die USA mit ihren Management- und Planungsstrategien immer mächtiger würden. Genau auf diesen Mangel reagierte die *European Cultural Foundation*¹⁵⁴ (ECF) mit ihrer umfassenden Studie *Europe 2000*.¹⁵⁵ Die Studie sollte mit der Unterstützung von zweihundert europäischen Forschern Szenarien und Methoden entwickeln, die Europa befähigten, mit den Blockmächten mitzuhalten (Schmidt-Gernig, 1998, S. 69; European Cultural Foundation, 2004, S. 9).¹⁵⁶ Während sich auf ziviler Ebene, finanziert durch eine Stiftung, die Kräfte Europas sammelten, war die Europapolitik auf Regierungsebene jedoch gänzlich blockiert. Vor allem litt der sogenannte europäische Kern, die EWG, unter Frankreichs Präsident Charles de Gaulle und seiner *Politik des leeren Stuhls*.¹⁵⁷ De Gaulles Rücktritt im Jahr 1969 stärkte die Bande der europäischen Zusammenarbeit und ermöglichte, dass sich die Staaten Europas vermehrt gemeinsam auf den Wettlauf in Richtung Zukunft (Gumbrecht, 2012, S. 252-257) einließen. Dabei sollte sich Europa allerdings nicht dem aus US-amerikanischer Feder stammenden Wachstumsparadigma anschließen, und

154 Die European Cultural Foundation wurde 1954 in Genf vom Philosophen Denis de Rougemont gegründet und Robert Schuhman wurde ihr erster Präsident. Unter dem Präsidium des niederländischen Prinzen Bernhard zog die Stiftung in die Niederlande (European Cultural Foundation, 2014).

155 An der Studie beteiligten sich mehr als zweihundert europäische Forscher, sie umfasste mehrere Bände, die sich über die vier Felder Industriewandel, Urbanismus, Landwirtschaft und Umwelt sowie das Thema *Bildung im 21. Jahrhundert* (Jensen, 1972) mit der Zukunft Europas auseinandersetzen (European Cultural Foundation, 2004, S. 9; European Cultural Foundation, 1972).

156 Eine weitere Antwort auf Europas Rückständigkeit stellte die Monographie „The European Challenge“ von Louis Armand und Michel Drancourt dar, deren hauptsächliches Argument darauf zielte, dass Europa nicht nur auf die Entwicklung neuer Technologien setzen sollte, sondern einen *gesellschaftlichen Wandel* benötige, um diese einzusetzen. Nur so könne Europa in den 1970er-Jahren mit den Großmächten mithalten (Armand & Drancourt, 1970).

157 Von Mitte des Jahres 1965 bis Anfang 1966 blieb die französische Delegation den Sitzungen des Ministerrates der EWG fern. 1963 verhinderte Frankreich durch ein Veto den Beitritt von Großbritannien und stellte sich im Verlauf der 1960er-Jahre erneut gegen die Aufnahme des Vereinten Königreiches (Bond, 2012, S. 91). Der Widerstand des französischen Präsidenten de Gaulle war vor allem eine Reaktion auf die engen Verbindungen Großbritanniens zu den USA (Oudenaren, 2000, S. 37).

dies nicht nur aufgrund des damals grassierenden anti-amerikanischen Reflexes,¹⁵⁸ sondern weil das lineare, quantitative Wachstumsdenken – und damit die hauptsächliche Legitimations- sowie Legitimitätsgrundlage der OECD – ab Mitte der 1960er selbst ins Wanken geriet. Dies zeigte sich auf einer wissenschafts-technologischen und ökonomischen Ebene sowie hinsichtlich der unkontrollierten und desillusionierenden Bildungsexpansion.

Ersteres ließ sich am schwindenden naturwissenschaftlichen Nimbus festmachen. Waren die Naturwissenschaftler nach dem Zweiten Krieg zusehends die Helden des Globus, häuften sich im Verlauf der 1960er-Jahre Evidenzen, dass der technologische Fortschritt eine zunehmende Zerstörung der Umwelt mit sich brachte (Kim, 1994, S. 43) und vor allem soziale Konsequenzen nicht mitbedacht, sogar ignoriert wurden.¹⁵⁹ Neben den Naturwissenschaften bröckelte zweitens der Ruf der ökonomischen Hohepriester (vgl. Kap. 4.5) – noch bevor sich die Rezession in den beginnenden 1970er-Jahren in ihrem vollen Ausmaß entfaltete. IIEP-Direktor Philip H. Coombs selbst merkte im Jahr 1970 an: „What good was a rising GNP if it was accompanied by growing masses of unemployed and underemployed and if its distribution among the citizens was extremely lopsided?“ (Coombs, 1970, S. 42).¹⁶⁰ Während der OECD-Bericht aus dem Jahr 1957 noch voller Überzeugung betonte, dass die Gefahr, zu viele auszubilden, nicht bestehen würde (vgl. Kap. 3), sendete der Arbeitsmarkt gegen Ende der 1960er-Jahre gegenteilige Signale. Daraufhin wurde die quantitative, auf Wachstum ausgerichtete Bildungsexpansion, die sich tendenziell nicht mit Bildung an sich beschäftigte, weder mit ihrer Organisation noch mit ihrer Qualität, zunehmend hinterfragt. Erschwerend kam hinzu, dass sich die Bildungsinvestitionen verselbstständigt hatten, unkontrolliert wuchsen und damit enorme Ausgaben verur-

158 Siehe zum Beispiel Servan-Schreiber, 1968; Wallerstein, 2004, S. 84; Featherston, 1993, S. 276.

159 Bahnbrechend war die Studie von Rachel Carson „Silent Spring“ (Carson, 1962), in der sie nachweist, dass das Pestizid DDT – für dessen Verbreitung Alexander King maßgeblicher Wegbereiter war – für Mensch, Tier und Umwelt Langzeitschäden mit sich brachte. „The Population Bomb“ von Paul Ehrlich (1968), in dem vor einer durch den technischen Fortschritt induzierten Überbevölkerung gewarnt wird, ist ein weiteres Beispiel für das unter Druck geratene, sich lediglich an quantitativem Wachstum orientierende Denken. Der Höhepunkt dieser Kritik wurde wohl mit der MIT-Studie „The Limits to Growth“ (Meadows & Club of Rome, 1972) erreicht.

160 Die noch bis gegen Ende der 1960er-Jahre herrschende Überzeugung einer persistenten wirtschaftlichen Vollbeschäftigung stellte sich als falsche Annahme heraus (Rodgers, 2011, S. 39ff.); das wirtschaftliche Wachstum zeigte sich zunehmend unkontrolliert (Kim, 1994, S. 43) und die Makroökonomie sowie der Keynesianismus mit seiner Geldverteilung nach dem „Gießkannenprinzip“ kamen vermehrt in Misskredit (Hochgeschwender, 2009, S. 195).

sachten, deren Aufrechterhaltung bezweifelt wurde.¹⁶¹ Die Bedenken verstärkten sich zusätzlich, da die zweite Legitimationsgrundlage der Bildungsexpansion, die zwar innerhalb der OECD marginalisiert wurde, doch Europa insgesamt prägte (Williams, 1972, Husén et al., 1992), nämlich das Paradigma der Chancengleichheit entzaubert wurde. Studien sowohl aus Großbritannien als auch aus Frankreich, den USA, Japan und Schweden zeigten Mitte der 1960er-Jahre – trotz der erheblichen Bildungsexpansion – dasselbe ernüchternde Ergebnis: „inequalities persisted“.¹⁶²

Die Ursachen für diese Missstände wurden unisono, nicht etwa in den theoretischen Konzepten, wie der Humankapitaltheorie oder der Annahme einer bildungsinduzierten Gleichheit gesehen, sondern in den mangelhaften Planungsmethoden. Tatsächlich erwiesen sich die von den Planern aufgestellten Prognosen fast durchgehend als falsch und die Pläne wurden teilweise schlichtweg ignoriert, sodass sie gar nicht zur Umsetzung kamen (Williams, 1972, S. 12-29).¹⁶³ Als Ursache für die falschen Prognosen wurden drei hauptsächliche Faktoren identifiziert: die linearen, partiellen und quantitativen Herangehensweisen. Indem die Pläne Trends aus der Vergangenheit linear in die Zukunft extrapolierten und dabei lediglich den Bildungs- und Wirtschaftsbereich korrelierten, waren sie nicht in der Lage, Wandel einzubeziehen. So wurde die soziale Nachfrage nach Bildung um ein Vielfaches unterschätzt und damit auch die Bildungsinvestitionen, die durch den unerwarteten Zulauf an Studenten in allen Ländern viel höher als angenommen ausfielen und dadurch finanzielle sowie personelle Engpässe evozier-

161 Die Bildungsexpansionsziele von Washington, eigentlich für 1970 vorgesehen, waren bereits Mitte der 1960er-Jahre erreicht und die Ausgaben wuchsen um das Doppelte des Bruttosozialproduktes (OECD, 1971, S. 10). Bereits 1964 warnte der stellvertretende Generalsekretär der OECD auf der Konferenz der Studiengruppe zur Bildungsfinanzierung, dass in Zukunft nicht mehr mit finanziellen Ressourcen in diesem Ausmaß gerechnet werden könnte (OECD, 1966b).

162 Die soziale Klasse würde sich bereits zu Beginn der Schulzeit auf die Leistungen der Schüler auswirken und ihr Einfluss würde sich über die Jahre vergrößern, war der Tenor dieser Studien (Williams, 1972, S. 70, S. 18). Die gemäß Williams bekannteste Studie, der sogenannte *Coleman Report* stammte aus den USA (Williams, 1972, S. 18). Coleman war der erste, der eine sozialwissenschaftliche „large-scale“-Studie in der Form einer datenbasierten wissenschaftlichen Evidenz in die bildungspolitische Diskussion einbrachte. Die Studie zeigte, dass Probleme der Ungleichheit nicht alleine über die Expansion der Ressourcen gelöst werden können, da verschiedene Variablen, wie etwa der Familienhintergrund, sich viel stärker auf die Schulleistungen auswirken würden. Der Bericht wurde von Präsident Johnson in Auftrag gegeben und war Teil seiner Great Society-Politik (Wiseman, 2010, S. 8). Für Frankreich sind insbesondere die Untersuchungen von Bourdieu und Passeron hervorzuheben (Resnik, 2010, S. 173).

163 Dies wurde vor allem in Bezug auf das MRP-Programm der OECD festgestellt (Williams, 1972, S. 29).

ten.¹⁶⁴ Zusätzlich gingen die makroökonomischen, lediglich auf quantitativen Variablen wie Einschreiberraten basierenden Pläne von einer rigiden Verbindung zwischen Input und Output¹⁶⁵ aus. Sie ließen qualitative Aspekte außen vor und scheiterten deshalb daran, eine adäquate Passung zwischen Arbeitskräftebedarf und Bildung herzustellen. Damit erklärten die Planer die steigenden Arbeitslosenraten. Sie standen vor dem Dilemma: „how the planner should behave in a situation in which the one thing he knows about any forecast he makes of the likely future course of events is that it will prove to be wrong“ (Williams, 1972, S. 57). Entweder sie akzeptierten ihre Niederlage und entzogen sich selbst ihr *raison d'être* oder aber sie fanden neue Methoden, die versprachen die Mängel zu beheben. Nicht überraschend war Letzteres der Fall und die Planer setzten alles daran, das Urteil „education is too complicated to trust to the planners“ (Williams, 1972, S. 65) abzuwenden. Das allumfassende Heilmittel wurde in einem alle gesellschaftlichen Felder, auch den Bildungsbereich, durchdringenden Konzept gefunden – dem *System* bzw. der prospektiven Systemplanung. Mit der Konzeptualisierung des Bildungswesens als ein Bildungssystem, das in Abhängigkeit zu anderen Gesellschaftssystemen steht, glaubten die Planer, Wandel vorhersehen zu können. Dadurch sollte eine optimale Passung sowohl zwischen den verschiedenen gesellschaftlichen Systemen als auch innerhalb des Bildungssystems hergestellt werden. Mit anderen Worten, sie nahmen an, die bislang ausbleibende Produktivität, Effizienz, Effektivität und Innovation erhöhen und durch eine kontinuierliche Überwachung kontrollieren zu können – analog einem technologischen System. Blieb der qualitative Kern der Bildung, wie die organisationalen Strukturen oder die Curricula, und damit die genuine Bildungsforschung und Bildungspolitik im Paradigma der Bildungsplanung der frühen 1960er-Jahre tendenziell unangetastet, wurde sie ab Mitte der 1960er-Jahre durch die aufstrebenden sozialwissenschaftlichen, systemregulierenden Bildungsmanager geentert, die zwecks einer totalen Planung in das Innere des Bildungssystems vordrangen. Sie fanden in Forschungsinstitutionen wie dem CERI ihren Ausgangspunkt, schnürten die Verbindung zwischen Forschung, Planung und Politik enger und stießen auf das Mikrolevel der Schulen, ihrer Organisation und Verwaltung bis hin zu den Curricula und dem Unterricht vor.

In den folgenden Unterkapiteln wird erst der globale Trend zum Systemdenken streiflichtartig nachgezeichnet und es werden dessen Implikationen

164 „Governments have faced the problem, well known to urban traffic planners, that the more schools and universities they have built, the more people have been coming forward to fill them“ (Williams, 1970, S. 12).

165 Es wurde angenommen, dass eine bestimmte Ausbildung genau auf die wirtschaftlichen Bedürfnisse passt (Williams, 1972, S. 20).

aufgezeigt, neue internationale Akteure der Bildungsforschung zu erschaffen (5.1). Danach werden die Institutionalisierung des CERI detailliert rekonstruiert sowie die Widerstände beleuchtet, die Kompromisse abverlangten, woraus letztlich eine Hybridisierung von Forschung und Politik entstand (5.2). Es stehen zudem die amalgamierenden Auswirkungen des systemischen Denkstils auf die Legitimationsdiskurse sowie auf die Trias von Planung, Politik und Wissenschaft im Vordergrund (5.3). Über das systemische Konzept hielten Methoden der Kriegsplanung Einzug und wurden über die Kanäle der OECD verbreitet (5.4). Geprägt wurden diese Prozesse durch den *Vormarsch* vornehmlich soziologischer Akteure (5.5). Das Kapitel abschließend wird zusammenfassend beschrieben und diskutiert, welche Konsequenzen der systemische Denkstil und das entsprechende Netzwerk zeitigten (5.6).

5.1 Die weltweite Bildungskrise und der Trend zur Bildungsforschung

Die Ausdehnung des Development-Imperativs auf die industrialisierten Staaten zeigte sich bereits in den beginnenden 1960er-Jahren, etwa im Planungsprogramm EIP der OECD. Im Zuge der nicht eingelösten Versprechen der Bildungsexpansion Mitte der 1960er verstärkte sich dieser Trend erneut. Er brachte Bildungspolitik und -forschung noch enger zusammen und führte zu einem Vordringen der Planer auf die Mikroebene der Schulverwaltung, der Curricula und des Unterrichts. Im Folgenden wird erstens gezeigt, wie das IIEP eine Bildungskrise konstatierte, diese als eine Planungskrise deutete, auf die mit einer umfassenden prospektiven Systemplanung reagiert wurde. Dies brachte ein verstärktes Bedürfnis nach Bildungsforschung mit sich und mündete unter anderem in der Integration des International Bureau of Education (vgl. Kap. 3.1) in die Strukturen der UNESCO. Zweitens liegt der Fokus der folgenden Analyse auf den europäischen Mitstreitern der OECD, dem Europarat und der EWG. Während sich der Europarat mit seiner Katalysatorenrolle immer stärker marginalisierte, überließ Europa das Feld allerdings nicht gänzlich der OECD, sondern die EWG trat als neuer Akteur in das Feld der Bildungspolitik ein. Wie im Falle der UNESCO und, wie später gezeigt wird, der OECD, wurde mit der bildungspolitischen Ausrichtung der EWG gleichzeitig ein Nexus mit der Bildungsforschung hergestellt, indem mit dem *European Institute of Education and Social Policy* (EIESP) zusammengearbeitet wurde.

Die UNESCO und die Integration des IBE

War der Aktionsradius des IIEP oder der UNESCO in den 1950er- und beginnenden 1960er-Jahren vornehmlich auf Entwicklungsländer beschränkt, veränderte sich dies – wenn auch nicht grundsätzlich – ab Mitte der 1960er-Jahre. Erstes Anzeichen dafür stellte die Ausweitung der UNESCO-Statistik auf die entwickelten Staaten dar (STP(66)13, S. 10). Ein zentraler Katalysator dieser Entwicklung war eine Publikation, die in acht Sprachen übersetzt wurde und globale Aufmerksamkeit erhielt: „The World Educational Crisis“ des IIEP-Direktors, Philip Hall Coombs (Coombs, 1968). Das Buch basiert auf einer nahezu gleichnamigen Konferenz „On the World Crisis in Education“, die in Williamsburg (Virginia) im Jahr 1967 stattfand. Genauso wie der *Coleman-Report*, der in den USA hinsichtlich der persistierenden Ungleichheit Wellen schlug, wurde das Treffen von US-Präsident Johnson initiiert und über seine Great-Society-Politik gesponsert.

Die Konferenz versammelte 150 führende Köpfe aus 50 Industrie- und Entwicklungsnationen, sowohl aus Ministerien als auch Universitäts-Professoren und -Forscher sowie Sozialwissenschaftler (diese werden einzeln aufgeführt). Zuständig für die Organisation des Treffens war James Perkins, Präsident der Cornell University und davor Vizepräsident der Carnegie-Stiftung. Er fragte den Direktor des IIEP Coombs an,¹⁶⁶ ob das Institut die grundlegenden analytischen Berichte für die Konferenz in Williamsburg vorbereiten könnte. Coombs konsultierte daraufhin seine Mitarbeiter und machte zwei Faktoren geltend, Perkins und die Konferenz in Williamsburg zu unterstützen: Erstens müsste festgestellt werden, ob sich die *entwickelten* Länder überhaupt in einer Krise befänden und zweitens sei die Konferenz eine gute Gelegenheit für das Institut, sich einem weltweiten Publikum zu präsentieren (IIEP/S14/1, 26. April, 1967). Rund einen Monat später steckte das IIEP bereits in reger Vorbereitung für die Berichte der Konferenz. Coombs wurde nicht müde, gegenüber seinen Mitarbeitern zu betonen, dass sie „hard examples“ bräuchten; sie wären auf überzeugende Daten angewiesen, um „Evidenzen“ zu präsentieren (IIEP/S14/1, 11. Mai 1967). Diese Forderung traf unter anderem auf den Beitrag von Bildung zum Development zu:

„What can we say here – apart from repeating theoretical propositions? Do we by now have any hard evidence? How does one ‚play the margin‘ – i.o. choose points of incremental investment within education most likely to produce the best development yield? What sorts of areas should be avoided, for the opposite reason?

166 Nach der Konferenz gründete Perkins an der Seite von Coombs den International Council for Educational Development (vgl. Kap. 4.5).

The argument is sometimes made – in theory – that money spent on education is largely at the expense of other things, and that some of these other things might have a bigger development impact. Hence one must be careful not to spend ,too much‘ on education, lest it in fact retard development [sic]. One can defend this argument with a theoretical model, if one makes the right assumption. But, in practice, is there good reason to think that much of education’s money and manpower would in fact, if released, be so spent as to accelerate development?“ (IIEP/S14/1, 11. Mai 1967, S. 12)

Diese harten Fakten schienen die Mitarbeiter nicht liefern zu können, was das IIEP sowie Coombs – wie sein Ausrufen der weltweiten Bildungskrise zeigte – jedoch nicht zum Anlass nahmen, die theoretischen Annahmen an sich zu hinterfragen. Stattdessen attribuierten sie den Bildungssystemen eine Dysfunktionalität und bestätigten bzw. reifizierten die vom Initiator der Konferenz angenommene Bildungskrise. Coombs Bericht porträtierte die damaligen Bildungssysteme als weder in der Lage mit der – aufgrund demographischer Veränderungen und der größeren Nachfrage nach Bildung – gestiegenen Anzahl an Schülern und Studenten umzugehen, noch die Bildungsprozesse im Sinne der Humankapitaltheorie „relevant, efficient and effective“ zu gestalten (Coombs, 1968, S. 9). Daher war sein Bericht weniger eine theoretische Auseinandersetzung, sondern eine Ätiologie der Krise sowie die Entwicklung eines Instrumentariums, um der Lage Herr zu werden. Die Ursache für die Krise wurde den mangelhaften Planungsmethoden zugeschrieben, die Lösung in einer Verbesserung derselben gesehen und in der Systemanalyse gefunden. So trägt der Bericht von Coombs auch den Untertitel „A Systems Analysis“ und er definiert es als Ziel der Publikation, diese Planungsmethode vorzustellen: „It [the aim; RB] is to present a method for looking at an educational system not piecemeal, where every facet stands alone, but *as* a system, whose interacting parts produce their own ,indicators‘ as to whether the interaction is going well or badly“ (Coombs, 1968, S. v).

Coombs Vorschlag war erfolgreich, die Konferenz gab das Startsignal für vergleichende, nationenübergreifende Bildungsstudien (Husén, Tuijnman & Halls, 1992, S. 37).¹⁶⁷ Von der systemischen Methode schien auch die UNESCO überzeugt, sie veranstaltete noch im selben Jahr, in dem Coombs Bericht publiziert wurde, eine „International Conference on Educational Planning“. Auf dieser standen nicht mehr, wie noch bei der Konferenz in Zusammenarbeit mit der OAS im Jahr 1958 (vgl. Kap. 4.1), nur Entwick-

167 Die Autoren explizieren nicht, welche Studie damit initiiert wurde. Aufgrund der Koinzidenz der 1969 wieder aufgenommenen Studien der IEA wird es sich wahrscheinlich um diese handeln.

lungsländer im Zentrum, sondern das Treffen versammelte auch umfangreiche Delegationen der industrialisierten Welt von Japan, Australien, über die USA, Kanada und zahlreiche europäische Staaten sowie Vertreter der OECD (UNESCO, 1968). Der von der UNESCO verfasste Hintergrundbericht der Konferenz deckte sich mit Coombs' Argumentation und bestätigt, dass die zukünftige Planung eine *allumfassende* („comprehensive“; UNESCO/UNESDOC, 1968, S. 8) Perspektive einnehmen sollte, damit das „educational management“ „modernisiert“ werden konnte (ebd., S. 18). Als Priorität wurde in diesem Bericht formuliert, das professionelle Personal angemessen auszubilden – schließlich sei das Bildungssystem in vielen Ländern zu „their nation's ‚biggest industries‘“ avanciert (ebd., S. 18) – und demgemäß sei die *Bildungsforschung* zu stärken. Ein ganzheitliches, systembasiertes Management verlangte Studien über die Funktionsweise des Inneren der Bildungssysteme, so wurde es sowohl auf der UNESCO-Konferenz als auch in Coombs' Krisenbericht festgehalten. Über das Vordringen ins Systeminnere wurde außerdem versucht, eine Passung zwischen Bildung und development-relevanten Größen herzustellen. Die entsprechenden Evidenzen sollten für die Theorie kreiert werden. Dazu bemerkte Coombs in seiner Monographie zur Bildungsplanung im Jahr 1970: „Education could only satisfy the economy's manpower needs and stimulate the creation of more jobs if it was the right kind of education, if it produced ‚development-minded‘ people with the appropriate knowledge, skills and attitudes to promote national development“ (Coombs, 1970, S. 42; Hervorhebungen RB). Der Anspruch zeitigte ontologische Konsequenzen, insofern diese richtige Art erlernt werden musste, um in der modernen Gesellschaft überhaupt existieren zu können: „Learning to Be“ betitelte der ehemalige französische Bildungsminister, Edgar Faure, seinen für die UNESCO im Jahr 1972 verfassten, wellenschlagenden Bericht zur damaligen Bildungssituation (Faure, 1972).¹⁶⁸ Auch wenn sich der Bericht gegen ein Paradigma der sozialen Effizienz wehrte,¹⁶⁹ forderte er unmissverständlich, dass die nationale Politik in eine „Planung des Systems“ (ebd., S. vii) integriert werden musste. Die UNESCO hatte also nicht zufällig im Jahr 1969 das International Bureau of Education (IBE) als genuines Bildungsforschungsinstitut in seine Strukturen integriert und sich darum bemüht, diese „right kind“ der Bildung ausfindig zu machen. Die Planung dieser Politiken musste außerdem, so wurde in allen Dokumenten betont, weitsichtig ausfallen, sodass die UNESCO ab dem Jahr 1971 eine neue

168 Der Bericht wurde mit dem Titel „Wie wir leben lernen“ auf Deutsch übersetzt.

169 Nach Jones und Coleman waren diese Abgrenzung sowie der Bericht insgesamt auf interne Streitigkeiten innerhalb der UN-Institutionen zurückzuführen. Von der UNESCO wurde eine klare Positionierung verlangt, wollte sie ihre Stellung als zentraler UN-Akteur im Bildungsbereich behaupten (Jones & Coleman, 2005, S. 84).

Zeitschrift vergleichender Bildung mit dem sprechenden Titel „Prospects“ herauszugeben begann. Diese futurologische Perspektive hielt ab Mitte der 1960er-Jahre ganz Europa in Atem, so etwa mit der Studie *Europe 2000* der *European Cultural Foundation*, die, wie im nächsten Abschnitt gezeigt wird, erhebliche Auswirkungen auf die aufkommende Bildungspolitik der EWG zeitigte.

Die EWG und die Gründung des EIESP

1967, in dem Jahr, in dem das CERI von den OECD-Mitgliedern gutgeheißen wurde, stand in Europa die Gründung eines ausschließlich europäischen Forschungsinstitutes zur Diskussion (Tröhler, 2014a, S. 26), das allerdings erst im Jahr 1975 in der Form des *European Institute of Education and Social Policy* (EIESP) realisiert wurde. Die Gründung war ein direktes Resultat der umfassenden prospektiven Studie *Europe 2000*, die durch die *European Cultural Foundation* (ECF) initiiert wurde. Die ECF finanzierte das Institut zusammen mit dem International Council for Education Development (gegründet durch James Perkins und Philip H. Coombs; vgl. Kap. 4.5). Die EWG kam ein Jahr später als Geldgeber dazu und übergab die Ausarbeitung ihres ersten bildungspolitischen Aktionsprogramms im Jahr 1976 an das neu gegründete Institut (European Cultural Foundation, 2004, S. 10).¹⁷⁰ Damit stellte sie gleichsam, wie die OECD mit dem CERI und die UNESCO mit dem IBE – allerdings nicht in ihre Strukturen integriert –, einen Nexus zwischen ihrer Politik und einem außeruniversitären Forschungsinstitut her.¹⁷¹ Im Zuge dieses Prozess läutete die EWG, die sich in bildungspolitischer Hinsicht bislang schweigsam verhielt, eine neue Ära europäischer Kooperation ein. Galt doch auf dem Parkett der EWG hinsichtlich Bildung das ungeschriebene Gesetz: „Think about it always. But speak of it – never!“ (Neave 1984 in: European Commission 2006, S. 45). Indem dieser Bann Ende der 1960er gebrochen wurde, betrat der erste Akteur, der im Gegensatz zur OECD und zum Europarat über einschlägige rechtlich bindende Steuerungsinstrumente verfügte, das Feld der internationalen Bildungspolitik (Grek & Lawn, 2009; Beukel, 2001).

Mit dem Eintreten der EWG in das bildungspolitische Feld verlor der Europarat, der in den 1960er-Jahren die einzige ausschließlich europäische Staatengemeinschaft darstellte, die sich mit Bildung auseinandersetzte, seine

170 Die französische Initiative hinsichtlich eines der EWG direkt angegliederten Zentrums scheiterte, nachdem sie mehr als ein Jahr diskutiert wurde, an der europäischen Kommission (European Commission 2006, S. 64).

171 Die ersten Studien des EIESP waren Vergleichsstudien zu Schulabgängern (EIESP, 2014).

exklusive Position. Er war am EIESP – zumindest vordergründig – nicht beteiligt, blieb allerdings als zentraler Katalysator bestehen, sei es mit den Resolutionen zur Bildungsforschung im Jahr 1964 oder zu den Bildungsinvestitionen und der Beauftragung der OECD für das Abfassen eines Handbuchs der Bildungsplanung (vgl. Kap. 4.1). Eigene Aktion zeigte er einzig, indem er im Jahr 1966 ähnlich dem CSTP der OECD – einen Ausschuss für Wissenschaft und Technologie gründete (Europarat, 1970, S. 51). Der Alarm des technologischen Rückstandes wirkte. Genau im selben Zeitraum begann die EWG, sich vermehrt für Bildungspolitik zu interessieren und veröffentlichte 1965 ihren ersten Bildungsländervergleich, der die EWG, die Sowjetunion sowie die USA umfasste und von Raymond Poignant, Mitglied der OECD-Studiengruppe der Bildungsökonomie und Nachfolger von Coombs am IIEP, verfasst wurde (Poignant, 1966/1965). Poignant kam basierend auf der verbreiteten Einsicht, dass „zwischen Bildung und Ökonomie eine engste Beziehung bestehen“ (ebd., S. 1) würde, zu dem Schluss, dass das Bildungswesen der EWG nicht mit der Ökonomie Schritt hielt, ja sogar in alarmierender Weise hinter den USA und der UdSSR zurückblieb (ebd., S. 3). Die Kommission schien allerdings von der Validität von Poignants Vergleichen nicht überzeugt und verwehrte es vorerst, ein Aktionsprogramm auf europäischer Ebene auszuarbeiten (ebd., S. 8) – der Bann der unantastbaren Bildungspolitik wurde noch gewahrt. Erst die gebündelte Kraft dreier Faktoren – De Gaulles Rücktritt und die damit einhergehende Entspannung der Europapolitik, die Turbulenzen der 1968er-Bewegungen¹⁷² sowie die Verbreitung der vereinigenden Sprache des Systems – konnten die Zweifel an einer europäischen Bildungspolitik ausräumen. 1969 stellte das Stichdatum dar: Auf dem wegbereitenden EWG-Gipfeltreffen in Den Haag stimmten die EWG-Staatschefs zu, eine gemeinsame Kulturpolitik auszuarbeiten und dies wurde zur *carte blanche* für die Diskussion einer gemeinsamen Bildungspolitik (Blitz, 2003, S. 200). Die Europäischen Bildungsminister fassten im selben Jahr in Versailles sogar „a new European standard of culture“ (STP/M(69)2, S. 14) ins Auge, was einer standardisierten europäischen Bildungspolitik zuarbeiten sollte.¹⁷³

Der Soziologe und ehemalige belgische Erziehungsminister, Henri Janne, wurde damit beauftragt, einen Bericht zu verfassen, der erste Prinzi-

172 Die 1968er-Bewegungen waren ein internationales Phänomen, das eine Verflechtung diverser kultureller und politischer Prozesse darstellte, welche generisch mit der Ausweitung von Partizipationschancen erfasst werden können (Gilcher-Holtey, 2001, S. 113ff.). Diese wurden insbesondere auch an den Universitäten eingefordert, deren Strukturen der massiven Bildungsexpansion der 1960er-Jahre nicht gewachsen waren (Gilcher-Holtey, 2008, S. 100).

173 Im Jahr 1973 verabschiedete die EWG eine „Declaration on the European Identity“ (Shore, 2000, S. 44).

prien einer europäischen Bildungspolitik ausarbeiten sollte. Janne, der auch im ersten CERl-Ausschuss saß und für die UNESCO arbeitete, erfüllte diesen Auftrag, indem er 35 „outstanding authorities“ befragte¹⁷⁴ und deren Empfehlungen in einem Bericht zusammenstellte (Janne, 1973, S. 6). Bevor Janne in dem Bericht einzelne Aktionen empfahl, legte er den Gründungsvertrag der EWG, die Römischen Verträge, mithilfe der Humankapitaltheorie so aus, dass sie eine Bildungspolitik der EWG legitierten. Die Verbindung zwischen dem Gründungsmandat der EWG und Bildung, so Janne, würde auf der „Erkenntnis“ von mehreren Abhängigkeiten beruhen: „a genuine awareness has emerged of the importance of the links between education and the economy“ (ebd., S. 11). Diese „Erkenntnis“ sei wiederum abgeleitet von der „awareness‘ of the fact that the economic (and therefore ‚professional‘) needs for training are not separable from the education system in general“ (ebd.). Auf dieser „Erkenntnis“ basierend, warf Janne folgende rhetorische Frage auf: „Thus, can one imagine the development of a region without taking into consideration the educational factor, the weakness of which is often one of the primary causes of stagnation or economic deterioration? ... Yes, everything is of a piece here“ (Janne, 1973, S. 11/12). Die Humankapitaltheorie, für die das IIEP noch im Jahr 1967 Schwierigkeiten hatte, Evidenzen zu generieren, wurde also als grundlegende, nicht hinterfragbare, geradezu absolut wahre Erkenntnis vorausgesetzt und damit eine europäische Bildungspolitik eines weiteren – neben der OECD – genuin wirtschaftspolitischen Organs legitimiert. Die Legitimation über das Humankapital funktionierte allerdings nur auf der Denkgrundlage, dass es zur *übergreifenden* („overall“) *Entwicklung* beitrug, indem alles, gleich Teilen in einem System miteinander zusammenhing, wie Janne betonte. Dieser systemische Hintergrund überrascht nicht. Henri Janne war innerhalb der umfassenden Studie *Europe 2000* der *European Cultural Foundation* Vorsitzender (European Cultural Foundation, 1972) sowie federführend für den Bildungsteil der Studie „Educating Man for the 21st Century“ mit dem Titel „Possible Futures of European Education. Numerical and System’s Forecasts“ (Jensen, 1972). Die Autoren versuchen darin, ein „Modell“ des „europäischen Bildungssystems“ für das Jahr 2000 auszuarbeiten (Jensen, 1972, S. viii). Auch wenn Janne vor einem Determinismus eines solchen Modells warnte, legt die unbekümmerte Verwendung des Singulars, des einen europäischen Systems, die harmonisierende Bildungsvision für das Europa des Jahres 2000 offen und zeigt, welcher Ratio das aus der Studie hervorgehende europäische Bildungsinstitut EIESP entsprang. Genau für diese harmonisierenden Tendenzen, die auch in Jannes Bericht für die EWG einfließen, indem er eine gewisse Harmonisierung als „unumgänglich“ erklärte, wenn auch „mit der notwendigen Vor-

174 Fast die Hälfte der Befragten stand in enger Beziehung zur OECD (vgl. Kap. 5.5).

sicht“ ausgeführt (Janne, 1973, S. 11), erntete er vom Rat der europäischen Staatsdelegierten bei der EWG großes Missfallen. Dagegen erteilte die Kommission laut dem damaligen Bildungsvorsitzenden Ralph Dahrendorf, der selbst von erster Stunde in die Gründung des CERI involviert war (vgl. Kap. 5.5), Jannes Bericht „enthusiastisch“ Beifall (Dahrendorf in Janne, 1973, S. 5).

Im Jahr 1974 kommt die Kommission zu dem Schluss: „In all Member States education policy is of high importance both intrinsically and in relation to national economic and social development. The Commission believes that the promotion of educational cooperation within the framework of the European Community is of equal importance as an integral part of the overall development of the Community“ (European Commission 1974, S. 6). Obwohl die Kommission noch an einem intrinsischen und damit anti-utilitaristischen Bildungsideal festhielt, akzeptierte sie den ganzheitlichen („overall“), sozialen und ökonomischen Entwicklungsimperativ, überzeugte den widerständigen Ministerrat und brach damit den Bann gegenüber einer gemeinsamen europäischen Bildungspolitik. 1976 verabschiedete die EWG ihr erstes Aktionsprogramm für eine europäische Bildungspolitik (Blitz, 2003, S. 202). Die Gründung eines eigenen Forschungsinstitutes, wie es von Frankreich im Rahmen der ersten bildungspolitischen Vorstöße gefordert wurde, blieb vorerst innerhalb der Strukturen der EWG noch unerfüllt, doch das von der *European Cultural Foundation* gegründete EIESP sprang ein und arbeitete das erste Aktionsprogramm der EWG aus (European Cultural Foundation, 2004, S. 10).

5.2 Die Institutionalisierung des CERI und des ED

Im Jahr 1964 stimmte der Rat der OECD einer Verlängerung des Mandates des CSTP zu. Bildungsplanung wurde, wie in Kapitel vier beschrieben, zur expliziten Aufgabe des Komitees und dadurch die Betrachtung von Bildung als Ganzes legitimiert. Es wurde allerdings explizit hervorgehoben, dass diese Planung den Mikrokosmos, das Innere des Systems bzw. die qualitativen Aspekte der Bildung unberührt lassen sollte. Kurz, die Etablierung eines genuinen Bildungsausschusses wurde abgelehnt. So merkte der Generalsekretär, Thorkil Kristensen, hinsichtlich des neuen Mandates an: „the Organisation should leave the responsibility for the initiation and execution of practical programmes concerned with the content and techniques of education to the appropriate national authorities and educational institutions, and other international organisations in this field“ (STP(65)2, Annex, S. 23). Nur fünf Jahre später, als das Mandat des CSTP erneut verhandelt wurde, bemerkte der kurz zuvor neu eingesetzte Generalsekretär, Emile van Lennep: „I believe that, in the future, the educational work of the organisation should be

seen as a contribution to the general economic policy work on both the quantitative and qualitative aspects of the growth process, and that the O.E.C.D. is *uniquely* placed to make such a contribution“ (C(70)111, p. 2; Hervorhebung RB). Mit „educational work“ meinte van Lennep, wie die Etablierung eines Bildungsforschungszentrums (CERI) 1968 und die Institutionalisierung eines Bildungsausschusses 1970 offenlegen, nicht mehr eine strukturelle quantitative Bildungsplanung auf Makroebene, sondern mit diesen neuen Institutionen wendete sich die OECD verstärkt der Planung des qualitativen Kerns der Bildung, ihrer Verwaltung, den Curricula sowie dem Unterricht an sich zu. Im Folgenden wird dargestellt, wie eine Krise des CSTP Mitte der 1960er-Jahre Akteure mobilisierte, deren Wirken sich in den Institutionalisierungen des CERI und des Bildungskomitees (ED) manifestierte. Dieser Prozess verlief keineswegs ohne Widerstand; dieser formierte sich sogar auf unterschiedlichen Ebenen und mündete, wie gezeigt wird, durch eine Anhäufung von Kompromissen in einer hybriden Einheit von Forschung und Politik.

Von der Krise zum doppelten Erfolg

Mit dem ersten Auslaufen des CSTP-Mandats im Jahr 1964 endete erneut ein großer Teil der US-amerikanischen Finanzierung (Papadopoulos, 1996, S. 68-70). Zuungunsten des CSTP fiel die Abstimmung über die Verlängerung des Mandats genau mit einer Evaluation der gesamten OECD zusammen, die in der Folge – obgleich das Mandat erneuert, und durch das Aufgabenfeld der Bildungsplanung ergänzt wurde – zum Fallstrick einiger Programme des CSTP wurde. Initiiert wurde die Revision der OECD durch den kurz zuvor eingestellten stellvertretenden Generalsekretär, den US-Amerikaner Michael Harris (King, 2006, S. 277).¹⁷⁵ Dieser beklagte, dass die stete Vergrößerung die OECD zu einer unkontrollierbaren Mammutorganisation machte, die nun sowohl ihr finanzielles als auch ihr personelles Limit erreicht hätte (STP/M(64)1, S. 5). Deshalb sollten die operationellen Programme¹⁷⁶, wie etwa das MRP, möglichst eingestellt werden. Diese waren mehrheitlich ein Überbleibsel ihrer Vorgängerorganisation, der OEEC. Bereits 1963 lancierte das Generalsekretariat der OECD einen Aufruf an die einzelnen Komitees, dass die operationellen Programme eingeschränkt werden müssten

175 Harris trat sein Amt im Jahr 1963 an und verließ die OECD bereits vier Jahre später, im Jahr 1967, wieder – kurz nach der Verabschiedung des CERI, an dessen Institutionalisierung er maßgeblich beteiligt war.

176 Die operationellen Programme unterscheiden sich insofern von den anderen, als sie von der OECD selbst und nicht von den betroffenen Staaten finanziert werden. Sie stellten meist ein Überbleibsel der OEEC dar, die verstärkt mit Finanzierungshilfen operierte. Im Falle des EIP lancierte allerdings auch die OECD für die beiden Staaten Österreich und Irland operationelle Programme (vgl. Kap. 4.4).

und nur noch unter der Prämisse eines internationalen *raison d'être* gutgeheißen würden (STP(63)5, S. 2). Die OECD hätte die Funktion einer Beraterin, betonten auch die Mitgliedstaaten 1964 laut Harris – ein operationelles Eingreifen sei gemäß ihrem Statut nicht angedacht (STP/M(64), S. 5). Außerdem sollten die Programme enger am Kern der ökonomischen Zielsetzungen der OECD gehalten werden. Gekürzt wurden dem CSTP daraufhin das MRP, die Studiengruppe für Bildungsökonomie und die qualitative Curriculumentwicklung, die als zu weit vom Kernmandat der OECD entfernt befunden wurde. Apologetisch merkte Harris an, die Kürzungen ergäben sich „not because they [the activities; RB] were not worth while – they certainly were – but they were not necessarily appropriate for OECD“ (CES(67)42, S. 1). Das Einstellen der Curriculumprojekte beurteilten die Delegierten des CSTP¹⁷⁷ als unerfreuliche Entwicklung. Die Kürzung mobilisierte in der Folge Akteure, denen mit der Institutionalisierung des ED und des CERI ein doppelter Erfolg gelang.

Paradoxerweise stand dieselbe Person, die für die zahlreichen Kürzungen des CSTP-Programms verantwortlich war, an der Spitze der Bestrebungen, eine neue Finanzierungsform für die qualitativen Bildungsaktivitäten zu organisieren – der stellvertretende Generalsekretär der OECD, Michael Harris. Bereits zum Zeitpunkt der Durchführung der Evaluation im Jahr 1964 stand dieser mit der Ford-Stiftung hinsichtlich des Aufbaus eines Bildungsforschungszentrums in Kontakt. Harris, der vor seiner Tätigkeit bei der OECD für die Bildungsprogramme der Ford-Stiftung in Indonesien tätig war, setzte sich also durchaus für Bildung ein, hielt die OECD jedoch nicht für den angemessenen Ort für ein solches Vorhaben. Er bevorzugte es anscheinend, das Institut an einem von der Regierungsorganisation unabhängigen Ort zu wissen – ähnlich den strukturellen Bedingungen eines Thinktanks. Harris und das OECD-Sekretariat handelten in eigener Regie: Das OECD-Sekretariat plante mit der US-amerikanischen Stiftung auf dem Anwesen der *Ditchley Foundation*¹⁷⁸ im Jahr 1966 eine informelle Konferenz, die von Ford-Stiftung finanziert wurde und ganz im Zeichen der Etablierung eines Bildungsforschungszentrums stand. Die Initiatoren machten dies allerdings nicht allzu offensichtlich, die Konferenz trug den Titel „Seminar on the Policies for Educational Change“.¹⁷⁹ Sie versammelte eine limitierte Anzahl von „Politikwissenschaftlern, Spezialisten der Systemanalyse und anderen relevanten Disziplinen“ (RAC, reel 1486, 1966, 15. April). Bereits vor der Kon-

177 Das Abstoßen des MRP wurde genauso bedauert, doch fanden diese Staaten durch die Zusage ihrer Eigenfinanzierung in der EIP-Gruppe Zuflucht.

178 Die Ditchley Foundation hat seit ihrer Gründung im Jahr 1958 zum Ziel, einen transatlantischen Expertenaustausch zu fördern (The Ditchley Foundation, 2014).

179 Die Konferenz zirkulierte erst unter dem Titel „Problems of Educational Expansion“ (vgl. Kap. 5.3).

ferenz versammelte sich in Paris ein Lenkungsausschuss (vgl. Kap. 5.3), der für die Vorbereitungen zuständig war. Harris betonte vor den Mitgliedern den informellen Status der Konferenz (RAC, reel 1486, 1966, 28. Juni). In der Folge verdichteten sich die Verhandlungen der Ford-Stiftung mit der OECD. Diese sollte die Schirmherrschaft eines von ihr mit einer Million Dollar finanzierten, unabhängigen Institutes übernehmen. Damit sollte das CERI, wie die Ford-Stiftung explizit anmerkte, die Rolle eines „sister institute“ hinsichtlich des gleichermaßen von der Ford-Stiftung finanzierten IIEP der UNESCO übernehmen – allerdings für den „entwickelten“ Teil der Welt (RAC, reel 1485, 1968, 1. April, S. 3).

Im Jahr 1967 wurde die Etablierung des Zentrums nach dem Überwinden ausgeprägter Widerstände sowohl aus den Reihen des OECD-Sekretariats als auch der ständigen Delegierten bei der OECD für eine Pilotphase von zwei Jahren gutgeheißen. Niemand wagte es, das Angebot der Ford-Stiftung auszuschlagen. Nach Ablauf der zwei Jahre zeigte sich die Ford-Stiftung nicht bereit, ihre finanziellen Beiträge zu erneuern und das Zentrum musste von da an – sollte eine Weiterführung garantiert werden – nahezu vollumfänglich von den Mitgliedstaaten selbst getragen werden. Tatsächlich sprach sich der OECD-Rat – zwischen Entscheidungen über Standards für Industrie- und Landwirtschaft – Mitte der 1970er-Jahre für eine Fortführung des CERI aus. Allerdings akzeptierten die Mitglieder das Bildungsforschungszentrum nur „in principle“, das heißt, sie wurden zu keiner Teilnahme und damit zu keinerlei finanziellen Beiträgen verpflichtet (C(70)111; C/M(70)21(Prov.)). Im Schatten der Abstimmung über das CERI vollzog sich eine weitere einschneidende Veränderung: Das über 10 Jahre aktive CSTP wurde aufgelöst und im Jahr 1970 in einen weiter gefächerten Bildungsausschuss überführt. Dieser wurde quasi als politischer Arm dem CERI zur Seite gestellt und sollte dem Forschungsinstitut helfen, wie Gass vor dem exekutiven Ausschuss des OECD-Rates erläuterte, „to tackle the right problems“ (CE/M(70)22, S. 32).¹⁸⁰

Widerstände gegen die Autonomie

Analog dem IIEP forderte die Ford-Stiftung ein von den Strukturen der OECD unabhängiges Zentrum, das der Organisation lediglich lose gekoppelt angegliedert wurde. Dies evozierte hauptsächlich auf zwei Ebenen Widerstand: dem OECD-Sekretariat und den Mitgliedstaaten, das heißt den ständigen Delegierten bei der OECD. Unterschiedliche Kontrollansprüche und -vorstellungen und damit das Aufeinandertreffen unterschiedlicher Logiken

180 Insgesamt wurde allerdings festgehalten, dass sich das CERI von Interessen des politischen ED nur inspirieren, jedoch nicht davon leiten lassen soll (CE/M(70)22, S. 32).

führten zu zähen Verhandlungen, die in einem Zerwürfnis des OECD-Sekretariats und der US-amerikanischen Stiftung endeten, wodurch die Etablierung des CERI auf der Zielgerade fast verhindert wurde.

Widerstand des OECD-Sekretariats

Der Konflikt zwischen der OECD-Verwaltung und der Ford-Stiftung rührte daher, dass das CERI gemäß den Forderungen Letzterer zwar der OECD angegliedert, aber weder durch das Sekretariat der Organisation noch über die Delegierten der Mitgliedstaaten kontrolliert oder gesteuert werden sollte. Der Lenkungsausschuss des CERI war als ein Gremium von wenigen „out-standing researchers“ (Eide 1990, p. 26) angedacht, die nicht von den einzelnen Mitgliedstaaten entsandt oder bestimmt werden sollten. Lediglich über das CERI-Personal wurde dem Generalsekretär Entscheidungshoheit gewährt. Es sollte allerdings unabhängig vom OECD-Sekretariat agieren und keinem Direktorat der Organisation unterstellt werden (CES/67.42; RAC, reel 1486, 1966, 15. April, S. 3). Aus internen Dokumenten der Ford-Stiftung geht explizit hervor, dass mit der Unabhängigkeit die bürokratischen Prozedere umgangen werden sollten, die es verhindern würden, Wissen mit ausreichender Geschwindigkeit zur Verfügung zu stellen (RAC, reel 1486, 1966, 15. April, S. 3). Die Ansprüche der Autonomie führten jedoch innerhalb der OECD-Verwaltung zu existenziellen Befürchtungen, da sie ein unabhängiges Zentrum als Konkurrenz empfand. Das Zentrum des Widerstands formierte sich um den Leiter der CSTP-Bildungsprogramme, Ronald Gass. Dieser sowie das Sekretariat fürchteten um ihre Anstellungen und ihren Einfluss, insofern die Ford-Stiftung nicht nur eine Unabhängigkeit von den Regierungen, sondern auch eine Loslösung des Zentrums von der OECD-Bürokratie forderte. Durch diese Auflage der Stiftung wurde Gass eine Doppelfunktion in beiden Ausschüssen untersagt und der Posten des Direktors des Zentrums verwehrt.

Die mangelnde Kooperationsbereitschaft sowie das Unterlaufen ihrer Forderungen schürte den Unmut der Ford-Stiftung. Sie realisierte mehr und mehr, dass der Wunsch ihre Strukturen auf eine internationale Regierungsorganisation zu übertragen, nicht funktionierte, da unterschiedliche Logiken kollidierten. Ihre Mitarbeiter, die sich vor Ort in Paris um die Etablierung des CERI kümmerten, berichteten ihren Direktoren in New York von der geistlosen Verwaltungslogik der OECD: „The nature of OECD. A singularly passionless, technocratic and bureaucratic organization, with interest in progress, but not in reform, OECD is not as ideal a place to lodge this Center as it appeared to be“ (RAC, Office Files, 1968, S. 4). Gleichzeitig wurde Alexander King, der Direktor des CSTP, als ein „Bürokrat“ klassifiziert, der alles tun würde, um den Formalien der Stiftung zu entsprechen, doch nichts zum „Geist“ der Sache beizutragen hätte (RAC, Unpublished Reports, Nr. 10266,

1967, S. 81). Der Misstrauen führte so weit, dass die Ford-Stiftung die Finanzierung, nachdem die Mitgliedstaaten bereits ihre Einwilligung ausgesprochen hatten, beinahe wieder zurückzog, bzw. den Beitrag von einer Million auf 250.000 Dollar kürzen wollte. Dieses Szenario konnte nur durch eine direkte Intervention auf höchster Ebene durch den Generalsekretär der OECD persönlich verhindert werden. Gass seinerseits schien zu versuchen, seinen Einfluss durch das Einwerben anderer Finanzierungsquellen aufrechtzuerhalten und akquirierte von der Royal Dutch Shell Stiftung¹⁸¹ eine weitere Summe von 750.000 Dollar (RAC, Unpublished Reports, Nr. 2537, 1976, S. 14; CERI, 1972, S. 7).¹⁸² Diese wurde nach dem Auslaufen der zweijährigen Pilotphase durch weitere, allerdings endgültige¹⁸³ 360.000 Dollar ergänzt (C(71)50, Annex IV, S. 14).

Im Gegensatz zu Shell hatte die Ford-Stiftung kein Interesse mehr daran, das CERI der zweiten Generation mit weiteren Geldern zu unterstützen und lehnte eine erneute Anfrage der OECD ab (C(70)111, S. 8).¹⁸⁴ Dafür machte sie drei Punkte geltend: Erstens schmettete eine Mitarbeiterin der Stiftung das angedachte Programm geradezu nieder, bezeichnete es als in einem unverständlichen, sinnfreien „OECDese“ geschrieben und sprach den Projekten eine wissenschaftliche Validität ab (RAC, reel 1485, 1971, 6. Juli). Die Stiftung war zweitens enttäuscht, dass sich die OECD nicht an die Vereinbarung hielt, ihre Gelder vorrangig den Mitgliedstaaten zur Verfügung zu stellen und nicht für Arbeiten und Forschung des Sekretariats selbst zu verwenden. Gleich der Ford-Stiftung sollte das CERI Forschungsgelder vornehmlich an die Mitgliedstaaten verteilen und nicht selbst forschen (RAC, Unpublished Reports, Nr. 2537, 1976, S. 33), was anfänglich auch so in den Dokumenten der OECD festgehalten wurde (C(67)63, S. 5). Der dritte Be-

181 Über die Shell-Stiftung gibt es kaum Informationen oder Forschungsliteratur. Gemäß ihrer eigenen Internetseite wurde sie im Jahr 2000 gegründet – möglicherweise wurde sie zu diesem Zeitpunkt lediglich neu konzipiert (Shell Foundation, 2015). Die Stiftung hatte in den 1960er-Jahren eine Vorlesungsreihe („Shell Companies Foundation lectures“), die unter anderem den Vortrag „Science as a Cultural Force“ von Harry Woolf (1964) umfasste. Laut Steinmüller wandte sich das Unternehmen Shell in den 1960er-Jahren – genauso wie andere Großunternehmen – vermehrt der Zukunftsforschung zu und gab technologische und wirtschaftliche Prognosen in Auftrag (Steinmüller, 2000, S. 43).

182 Woher die Anfrage bei Shell eintraf, wird aus den konsultierten Dokumenten nicht ersichtlich, doch Gass' Verhandlungsgeschick hätte die angedachten 250.000 Dollar auf eine Million Dollar erhöhen können. Laut einem damaligen Mitarbeiter der Shell-Stiftung, Ian Cox – ein Freund von Alexander King –, wurde die Stiftung von einem Verwaltungsratsmitglied, das nicht aus dem Vereinigten Königreich stammte, angefragt, die Stiftungsaktivitäten mit einer Finanzierung des CERI auf das gesamte Europa auszuweiten (RAC, Unpublished Reports, Nr. 2537, 1976, S. 14).

183 Laut den Statuten der Shell-Stiftung übernahm diese keine langfristigen Unterstützungen (C(71)50, Annex IV, S. 14).

184 Beiträge für konkrete Projekte wurden jedoch nicht ausgeschlossen.

schwerdepunkt betraf die Autonomie, die laut der Ford-Stiftung gleich in zweifacher Hinsicht unterlaufen wurde: Erstens führten, wie im nächsten Abschnitt ausgeführt wird, die Widerstände der Mitgliedstaaten zu einer neuen Struktur des Lenkungsausschusses, der in der Folge nicht unabhängige, sondern nationalstaatlich delegierte Experten umfasste. Zweitens hielt sich Gass nicht an die Abmachung, das Direktorat einer außenstehenden Person anzuvertrauen. Er führte das Direktorat des Forschungszentrums seit seiner Gründung im Jahr 1968 und war auch nicht willens, diese Position im CERI der zweiten Generation oder seine Funktion als Direktor des neu gegründeten Bildungsausschusses der OECD abzutreten. Die Gelder der Ford-Stiftung waren zum Vorteil Gass' nicht mehr relevant, füllten doch die Mitgliedstaaten das entstandene Vakuum. Gass' Beharrlichkeit hatte sich zumindest für seine Karriere ausgezahlt: 1974, zu dem Zeitpunkt als Alexander King das Pensionsalter erreichte, wurde der Bildungsausschuss aus dem Wissenschaftsdirektorat ausgegliedert und in ein neu gegründetes *Directorate for Social Affairs, Manpower and Education*¹⁸⁵ überführt, das dem Direktor des CERI, keinem anderen als Ronald Gass, unterstellt wurde (King, 2006, S. 268).¹⁸⁶ Gass hielt das CERI auch in Zukunft mit eiserner Hand, wie ein Mitarbeiter der Ford-Stiftung Mitte der 1970er-Jahre offenbarte: „CERI is Gass and Gass is CERI, and you can't have one without the other“ (RAC, Unpublished Reports, Nr. 2537, 1976, S. 27).

Widerstand der Mitgliedstaaten

Neben dem OECD-Sekretariat formierte sich in den Reihen der Mitgliedstaaten eine zweite Front des Widerstandes gegen das Bildungsforschungszentrum. Während im ersten Fall ein um seine Existenz besorgter, hochgradig regulierter bürokratischer *Apparat* auf die wenig normierten Konditionen einer privaten Stiftung traf, kollidierten ebenfalls die unterschiedlichen Logiken einer privaten Stiftung und einer internationalen Regierungsorganisation, die ihren Mitgliedstaaten hinsichtlich deren Finanzleistungen rechenschaftspflichtig ist. Diese Schwierigkeit zeigte sich bereits zu Beginn der Verhandlungen, indem sich die OECD mit der offiziellen Anfrage für die verhandelte Summe bei der Ford-Stiftung sehr schwer tat. Das Einwerben von privaten Drittgeldern war in den Statuten der Regierungsorganisation nicht vorgese-

185 *Education* wurde hier erstmals so prominent, d.h. auf Direktoratsebene genannt; ein spezifisches Bildungsdirektorat wird allerdings nicht bevor 2002 verabschiedet (Amaral, 2006, S. 81).

186 Das Einzige, was Gass in diesem Prozess nicht gelang, war die Umwandlung des CERI in ein breiter gefasstes „Social Innovation Center“ (RAC, Unpublished Reports, Nr. 2537, 1976, S. 56). Das Wissenschaftsdirektorat seinerseits wurde in der Folge dem Industriekomitee unterstellt – was die Marginalisierung der Naturwissenschaften offenbarte (Eide, 1990, S. 24).

hen und spiegelt die Neuheit dieser Koalition öffentlicher und privater Gelder wider (CES(67)42, S. 4). Nachdem es gelungen war, dieses Hindernis zu überwinden,¹⁸⁷ stellte die Forderung des autonomen Status des Forschungszentrums die nächste Hürde dar. Die Stiftung strebte einen Lenkungsausschuss an, der sich aus wenigen Experten zusammensetzte. Den Mitgliedstaaten wurde weder das Recht eingeräumt, einen nationalen Delegierten in dieses Gremium zu entsenden, noch die Auswahl mitzubestimmen, geschweige denn, sie alleine zu bestimmen. Damit wurden die Kontrollmechanismen, die einer internationalen Regierungsorganisation zustehen, zur Gänze ausgehebelt, und den Delegierten des CSTP wurde lediglich eine konsultative Rolle hinsichtlich des Programms zuerkannt.

Die Stiftung war darauf bedacht, das Zentrum so agil wie möglich zu halten und erschwerende, verlangsamende Strukturen der demokratischen Kontrolle – wie sie für eine internationale Regierungsorganisation charakteristisch sind – soweit wie möglich zu umgehen. Trotzdem suchte die Ford-Stiftung die Schirmherrschaft der OECD, wofür zwei Gründe ausgemacht werden können: die etablierten Kanäle zu den Regierungen sowie die vorhandenen Strukturen insgesamt. Letzteres zeigte sich daran, dass die Mitarbeiter der Stiftung um die Missgunst von Regierungen wussten, neue internationale Körperschaften aufzubauen, weshalb ein bereits etabliertes Organ eine vielversprechendere Lösung darstellte, um das Zentrum ohne allzu großes Aufsehen zu erregen, zu institutionalisieren (CES(67)42, S. 4). Neben diesem Grund erkannte die Stiftung den Vorteil eines direkten Anschlusses an die Regierungsorganisation und damit an die Regierungen ihrer Mitgliedstaaten:

„it became apparent to them [the Ford Foundation; RB] that the reason why OECD had such a notable record of success and achievement in educational fields was in part due to its governmental nature; The fact that once an experiment was carried out and policy conclusion were deduced from the experiment, there was machinery in the various Governments to do something about it, curriculum reform being one very notable example of this“ (CES(67)42, S. 2).

Die Ergebnisse des Zentrums, denen anscheinend universelle Gültigkeit zugeschrieben wurde, sollten über das CSTP „kanalisiert“ zu den Regierungen gelangen (RAC, reel 1486, 1966, 15. April, S. 3), um ihnen „real effect“ zu verleihen (CES(67)42, S. 3). Diese bereits etablierten Kanäle entsprachen dem Hauptinteresse der US-amerikanischen Stiftung, das Zentrum der OECD anzugliedern. Es wurden keine inhaltlichen Kriterien vorgebracht, welche die

187 Aus den Quellen wird nicht ersichtlich, wie die Schwierigkeiten gelöst wurden.

europäische Wirtschaftsorganisation als einzigartigen Ort für die Etablierung eines Bildungsforschungszentrums priesen.

Die Strategie der Ford-Stiftung, die mit der Unterbringung des Zentrums in der OECD die Vorteile der Organisation nutzen wollte, ohne sich deren Kontrollmechanismen zu unterwerfen, stieß bei den Mitgliedstaaten auf vehementen – zumindest im CERI der zweiten Generation – Widerstand. Im CERI der ersten Generation, dessen Kernhaushalt von der Ford-Stiftung getragen wurde, warnten die Delegierten der Mitgliedstaaten¹⁸⁸ zwar vor einem Kontrollverlust (CES/67.39), sie wurden jedoch damit beschwichtigt, dass die Stiftung die Gelder – abgesehen von der Autonomie – ohne weitere Konzessionen zur Verfügung stellte. Das heißt, sie weder verpflichtete, finanziell zu dem Bildungsforschungszentrum beizutragen, noch eine Weiterführung nach der Pilotphase von zwei Jahren zu garantieren. Weit intensiver als die Kontrolle wurden inhaltliche Kriterien diskutiert, so meinte der britische Delegierte, unterstützt von seinem kanadischen Kollegen, dass bildungspolitische Probleme sowie die sie determinierenden *Ziele* vom Kontext des jeweiligen Landes abhängen würden. Aufgrund dessen klassifizierte er ein internationales Institut als sinnlos (CE/M(67)16, S. 53). Am meisten Widerstand kam aus dem von Präsident de Gaulle regierten Frankreich, das befürchtete, dass mit dem Vorhaben die Ziele der Organisation zu stark verzerrt würden (C(67)88). Trotzdem schienen die Franzosen, wie ein Mitarbeiter der Ford-Stiftung beschrieb, nicht „schon wieder“ den Mut aufzubringen, „eine im Kern amerikanische Idee“ abzulehnen (RAC, reel 1486, 1967, 7. August). Auch wenn diese inhaltlichen Bedenken in der zweiten CERI-Abstimmungsrunde erneut formuliert wurden (C/M(70)21, S. 9), stand mit dem Übergang der Kernfinanzierung an die Mitgliedstaaten die Frage der Kontrolle im Vordergrund: Kurz, sollten sie zahlen, wollten sie mitbestimmen und das Zentrum einer Rechenschaftspflicht unterwerfen.

Auch wenn die Bestimmung des Personals und des Programms weiterhin dem OECD-Sekretariat und dem CERI selbst oblag, reüssierten die Mitgliedstaaten, die Strukturen des Lenkungsausschusses ihren Bedürfnissen und damit den Gepflogenheiten einer internationalen Regierungsorganisation anzupassen: Während die Experten im CERI der ersten Generation vollumfänglich in ihrer persönlichen Kapazität agierten (CES/67.42), mutierten sie im CERI, das durch die Mitgliedstaaten getragen wurde, zu einer neuen Form der *nationalstaatlich delegierten Experten*. Diese handelten weiterhin in ihrer

188 Damit sind die ständigen Botschafter der Mitgliedstaaten bei der OECD und nicht die Repräsentanten im CSTP gemeint. Im CSTP lassen sich keine negativen Stimmen ausmachen, obwohl sich die Delegierten mehrmals über die mangelhafte Transparenz des Sekretariats bezüglich der Expertenselektion beschwert hatten (vgl. Kap. 4.4) und nun hinsichtlich einer institutionellen Neuerung tendenziell außen vor gelassen wurden.

persönlichen Kapazität, d.h. nicht als klassische Länder-Repräsentanten, doch wurde es den teilnehmenden Mitgliedstaaten nun vorbehalten, je einen dieser Experten zu bestimmen (ED/M(70)1, S. 19; C(71)84, S. 6).¹⁸⁹ Diese neuen Bedingungen, das heißt die teilweise Politisierung des CERI, überzeugten den OECD-Rat und das CERI konnte, mit der einzigen Auflage, dass keine Teilnahmepflicht herrschte, weitergeführt werden. Tatsächlich hatten die Mitgliedstaaten jedoch bereits während der Pilotjahre für spezifische Projekte¹⁹⁰ einen eben so hohen Betrag wie die Ford-Stiftung zur Verfügung gestellt (CERI/GB(70)5, S. 11). Nach und nach folgten den ersten Staaten, die begannen, den Kernhaushalt des CERI zu übernehmen,¹⁹¹ alle Mitglieder der OECD. Darunter auch Frankreich, das sich in der ersten Runde noch vehement gegen das Zentrum gestellt hatte.¹⁹² Im Jahr 1972 finanzierten alle Mitglieder der OECD außer den USA, deren Beteiligung an spezifischen Projekten jedoch einer Vollmitgliedschaft gleichkam (Papadopoulos 1996, S. 73),¹⁹³ den Kernhaushalt des CERI.

Das Scheitern der Autonomie und die Hybridisierung als Resultat

Die strategisch motivierte Idee, für das Forschungszentrum einen autonomen Status zu erwirken, erwies sich in der Umsetzung hochgradig problematisch.

189 Der deutsche Delegierte schlug gar vor, die Einwerbung von Drittgeldern zu unterbinden, wodurch sich die Autonomiefrage erübrigte hätte (CE/M(70)24). Dem wurde allerdings nicht gefolgt, da externe Finanzierungen quasi die Markttauglichkeit des Zentrums beweisen würden (CE/M(70)22, S. 32).

190 Der Haushalt des CERI war wie der des CSTP (vgl. Kap. 3.2) auf einen Kernhaushalt, ein sogenanntes Budget I und ein Budget II aufgeteilt; letzteres wurde von den an spezifischen Projekten teilnehmenden Staaten finanziert (CERI/GB/68.2, S. 2).

191 Darunter Schweden, die Niederlande, Finnland, Belgien und Kanada. Zu zögern schienen Österreich, Luxemburg, Island, Irland, Italien und Jugoslawien (ED/M(70)1, S. 17). Die mangelnde Teilnahme dieser Staaten wurde nicht mit deren Desinteresse erklärt, sondern damit, dass diese nicht über die angemessenen Strukturen verfügen würden, um „effektiv“ mit dem CERI zusammenzuarbeiten (CERI/GB(70)5, S. 12).

192 Frankreich stellte außerdem bei der seit Ende der 1960er-Jahre neu im internationalen Politikfeld agierenden EWG einen Antrag für ein *European Centre of Education* (ED/M(71)3, S. 5).

193 Der Verzicht der USA resultierte nach Papadopoulos und Eide (beide waren langjährige Mitarbeiter der Organisation) nicht aus mangelndem Interesse der USA, sondern aufgrund von internen Streitigkeiten zwischen dem *Department of State* und dem *Department of Education* mit dem *Department of Labour*. Erschwerend kam hinzu, dass die Nixon-Regierung zu diesem Zeitpunkt Beiträge an internationale Organisationen reduzierte (Papadopoulos 1996, S. 73; Eide 1990, S. 28). Der US-Delegierte rechtfertigte sich vor dem Rat: Bildung hätte eben nicht dieselbe Priorität wie die Wirtschaftspolitik (CE/M(70)22, S. 30).

Die unterschiedlichen Kontrollansprüche führten zu steten Auseinandersetzungen. Sukzessive wurden die Freiheiten des Institutes beschnitten, wobei die nationalstaatliche Kontrolle über den Lenkungsausschuss und die Doppelfunktionen des OECD-Sekretariats nur den Anfang einer zunehmenden Politisierung des Institutes bzw. einer Verwissenschaftlichung der Politik darstellten. Die Probleme autonomer Forschung in einer politischen Organisation zeigten sich bereits ein Jahr nach dem Bestehen des CERI der zweiten Generation. Der Generalsekretär beklagte sich beim CERI-Lenkungsausschuss, dass ihn die steigende Anzahl an Dokumenten und Treffen beunruhigten, die von der Organisation produziert und veranstaltet würden. Darauf erwiderte der CERI-Vorsitzende, dass die Aktivitäten einer Forschungseinheit nicht immer „necessarily fit easily into the regulations established for the broader purposes of an international bureaucracy and that efficiency of communication rather than volume of documents should be the operative criterion“ (CERI/CD/M(72)1, S. 4-5). Er beteuerte jedoch, dass das CERI in Zukunft achtsamer sein werde.

Ein weiterer, steter und bedeutenderer Konfliktpunkt ergab sich zwischen der OECD als einer Institution der politischen Kooperation sowie Beratung und der Rolle des CERI als Forschungsinstitut. Daher, so der Tenor des Lenkungsausschusses, „a balance must be struck between a consultance and a research role for CERI“ (CERI/CD/M(73)1, S. 7). Außerdem sollte das Institut, so betonte der schwedische Delegierte, politikorientiert arbeiten. Ganz nach Gass' Motto – „to tackle the right problems“ – sollte der politische Bildungsausschuss das CERI mit Forschungsbedürfnissen der Mitgliedstaaten versorgen. Die beiden Organe wurden als „komplementär“, ja „symbiotisch“ (C(67)63, S. 3) angesehen. Dies führte zu folgender Aufgabenteilung: „The concrete suggestions approved were based on the fact that the C.S.T.P was intergovernmental and therefore the appropriate body to deal with policy questions, whereas the Centre, owing to the composition of the Governing board, could act as a kind of research and development body in educational matters. The Group also approved the idea of systematic exchanges of information between the two Committees“ (CERI/GB/M(69)1, S. 3).¹⁹⁴ Sollte dem CERI allerdings diese Research & Development-Funktion, die eigentlich ein exekutives Mandat benötigte, zugestanden werden, war der Bildungsausschuss darum berühmt, die Kontrolle nicht nur auf einem systematischen Informationsaustausch beruhen zu lassen, sondern vermehrt

194 Dies galt für beide Generationen des CERI (CERI/D/70.01, S. 4; CERI/D/70.04, S. 4; C(70)111, S. 4).

Kontrolle über das Programm des Zentrums einzufordern. Dies wurde letztendlich in einer „joint-programming group“ realisiert (C(71)84).¹⁹⁵

Abgesehen von diesen Überschneidungen zeigten sich auch zentrale Verbindungen zwischen den beiden Einheiten über das Personal sowohl hinsichtlich des Sekretariats als auch der Delegierten der Mitgliedstaaten. „Experte“ bedeutete nicht, dass die Mitglieder des CERI-Lenkungsausschusses zwangsläufig einen akademischen Hintergrund aufwiesen, so konnten „government officials, educational scientists and national experts in charge of educational development programmes“ (C(71)84) rekrutiert werden. Durch dieses breite Spektrum saßen die Delegierten des ED nicht selten auch gleichzeitig als Experten im Lenkungsausschuss des CERI (vgl. Kap. 5.5), obwohl diese Doppelfunktion offiziell eigentlich nur dem Vorsitzenden des ED zukam. Tatsächlich verstanden sich die Mitglieder im CERI-Lenkungsausschuss der zweiten Generation, wie dessen Vorsitzender, Kjell Eide, rückblickend bemerkte, als Regierungsrepräsentanten und nicht als Delegierte: „Most Governing Board members to some extent see themselves as representatives of their governments, even if, in principle, they are appointed, in their personal capacity“ (Eide, 1990, S. 30). Das CERI und das ED tendierten daher auf struktureller, personeller und, wie noch gezeigt werden wird (vgl. Kap. 5.4), programmatischer Ebene vermehrt zu Zwillingsorganen. Nicht unbegründet fragte der irische Abgeordnete daher bereits in den Anfängen, wieso sich eigentlich zwei Einheiten mit Bildung beschäftigen und diese nicht fusioniert würden (CE/M(70)22, S. 17). Die Antwort gibt Kjell Eide in seiner Retrospektive, indem er anmerkt, dass niemand die beiden Einheiten der OECD wirklich unterscheiden konnte und es sich bei der Aufrechterhaltung der beiden mehr um einen Etikettenschwindel handelte, damit der doppelte Finanzstrom nicht gekappt wurde (Eide, 1990, S. 31).

5.3 Bildung für sozio-ökonomische Lebensqualität

Die Institutionalisierung des ED und des CERI, d.h. der Bildungspolitik und der Bildungsforschung innerhalb der OECD waren vor dem Hintergrund des Denkstils des Systems möglich. Kraft der systemischen Epistemologie wurden die einleitend beschriebenen Krisen sichtbar und förderten den Diskurs, der Bildung zu einem zentralen Mittel der sozio-ökonomischen Lebensqualität erklärte. Dies wirkte sich auf die zentralen Legitimationsdiskurse aus, Bildungspolitik sowie -forschung in die OECD zu integrieren. Die Argumente

195 Formell musste das Programm des CERI nur vom OECD-Rat gutgeheißen werden, das ED wurde lediglich zu Kommentaren eingeladen (CERI/D/70.01, S. 4 und CERI/D/70.04, S. 4). Insgesamt wurde festgehalten, dass sich das CERI von den Interessen des politischen ED nur inspirieren, sich jedoch nicht davon leiten lassen sollte (CE/M(70)22, S. 32).

wurden neu konfiguriert, indem die soziale Legitimation der Bildungsinvestition (vgl. Kap. 4.3) ab Mitte der 1960er-Jahre in den Vordergrund trat. Dafür wurden das Humankapital und die Chancengleichheit amalgamiert, was im Kompositum der sozio-ökonomischen Lebensqualität verschriftlicht wurde. Im Folgenden wird gezeigt, wie die Logik des Systems die gesamte OECD erfasste und wie basierend auf dieser Denkgrundlage das Bildungswesen als ein Bildungssystem konzipiert wurde, das einer sozio-ökonomischen Lebensqualität zuarbeiten sollte und damit für die Krisen der europäischen Sozial- und Wohlfahrtsstaaten um 1968 genau die richtige Antwort darstellte.

Die Logik des Systems

Ende der 1960er-Jahre betonte die OECD mehr und mehr, dass sie neben quantitativen auch qualitative Aspekte in ihrer Politik berücksichtigen würde (Schmelzer, 2012). Auf Konferenzebene reagierte sie – vor allem das unter der Leitung von Alexander King stehende Wissenschaftsdirektorat – im Jahr 1968 auf die Probleme der quantitativen Planung sowie eines lediglich quantitativen Wachstumsfokus. Sie organisierte auf dem Anwesen der Rockefeller-Stiftung in Bellagio eine Konferenz zu „Perspectives of Planning“, die in einer Deklaration, geradezu in einem alarmierenden Manifest zur Errettung der Welt mündete: „We take it upon ourselves therefore to issue this collective warning that social and technological developments already *clearly foreseen* can exacerbate matters beyond any hope of peaceful relief. In doing so we express the belief that a basis of remedy already exists to help man to define and create his own *future*“ (Jantsch & OECD, 1969, S. 9; Hervorhebungen RB). Das Heilmittel sahen die Konferenzteilnehmer in der totalen Planung des „ganzen Systems“ (Jantsch & OECD, 1969, S. 8). Mit dieser systemischen Konzeption meinten sie die Mängel der „orthodoxen“ (ebd., S. 8), „technokratischen“ und „partiellen“ (ebd., S. 7) Planung zu überwinden, die lediglich einem quantitativen Wirtschaftswachstum zuarbeitete, und „soziale Konsequenzen“, „menschliche Werte“ oder „soziale Beziehungen“ (ebd.) ignorierte. Im Denken des Systems konnten alle diese Variablen (kulturelle, soziale und ökonomische) zu einem großen Ganzen, eben einem System, integriert werden, dessen Scheitern oder Gelingen durch das Zusammenspiel der einzelnen quantitativen und qualitativen Teile bestimmt wurde. Diese Epistemologie hatte weitreichende Konsequenzen für das Dreigestirn von Planung, Wissenschaft und Politik, wie es die Bildungsplanung auf der Makroebene in den 1960er-Jahren prägte. Während die „orthodoxe“ Planung versuchte, bestehende Politiken wissenschaftlich rational zu planen, strebte die systemische Planung an, der Politik vorgeschaltet oder zumindest von Anfang an in deren Formation integriert zu werden. Mit anderen Worten, während die erste Generation der Planung die drei Größen ne-

beneinanderstehen ließ, verschmolzen sie in der systemischen Planung der zweiten Generation zu einer Einheit – einer wissenschaftlich dominierten. So merkten die Konferenzteilnehmer kritisch an: „mere modification of policies already proved to be inadequate will not result in what is right“ (ebd., S. 8), mehr noch „science in planning today is too often used to make situations which are inherently bad, more efficiently bad“ (ebd., S. 8). Um dem *absolut Richtigen* gerecht zu werden, gehe es, so die Konferenzteilnehmer, nicht an, dass die Wissenschaft nachrangig, als Gehilfe der Politik fungiere, sondern sie müsste ihr von Anfang an helfen, Probleme aus einem allumfassenden, nicht lediglich partiellen Blickwinkel zu sehen: „The need is to plan systems as a whole, to understand the totality of factors involved and to intervene in the structural design to achieve more integrated operations“ (ebd., S. 8). Die Planer der zweiten Generation suchten also nicht die einzelnen Variablen des Systems zu verändern, sondern das strukturelle Design in nahezu allmächtiger Manier von Grund auf mitzugestalten – gleich einer Situation im Labor. Für die Konzeption der Wissenschaft bedeutete dies wiederum, Probleme aus einer interdisziplinären Perspektive zu formulieren und zu definieren. Nur aus einem fächerübergreifenden Blickwinkel ließen sich soziale, ökonomische, technologische, politische und psychologische Kräfte integrieren und die Probleme mittels einer „wissenschaftlichen Attacke“ (ebd., S. 7) beseitigen. Mit diesem übergreifenden Anspruch wollten die Planer vermeiden, dass falsche Diagnosen gestellt würden und die vorgeschlagenen Lösungen „merely suppress symptoms rather than attack the basic cause“ (ebd.).

Um die Wurzel der Probleme zu erfassen, mussten der Deklaration zufolge nicht nur disziplinäre, sondern auch zeitliche Grenzen überschritten werden; vor allem sollte eine Zukunftsperspektive eingenommen werden. Die gegenwärtige Gesellschaft würde sich aufgrund des technologischen Fortschritts so schnell wandeln, dass die selbstinduzierte Anpassung der Systeme nicht ausreichte, um mit der Zukunft mitzuhalten, was „schwerwiegende soziale Turbulenzen“ (Jantsch & OECD, 1969, S. 8) auslösen könnte. Laut den Konferenzteilnehmern konnten die zukünftigen technologischen sowie sozialen Entwicklungen vorausgesehen werden und sie definierten es als Aufgabe der Wissenschaft, die gesellschaftlichen Systeme – quasi vor der tatsächlichen Materialisation unbekannter Technologien und neuer sozialer Umstände – auf diese vorzubereiten und sich für diese zu rüsten. Mithilfe der innovativen Möglichkeit der Computertechnologie, so wurde von den Konferenzteilnehmern gefordert, sollten zukünftige Entwicklungen in die Planung integriert, alternative Politikansätze formuliert und dabei vor allem auch ihre sozialen Konsequenzen abgewogen werden. Dies sollte durch „Experimente“ gewährleistet werden (ebd.). Die Planung des Systems erforderte daher eine riesige Rechenmaschinerie, die quasi gleich einer Kristallkugel, die richtigen Pfade für die Zukunft erkannte und damit die adäquate Politik für eine von der Technologie abhängige Welt formulierte. Aufgrund des technologischen

Fortschritts und der multinationalen Vernetzung der Industrie wären, so waren sich die Teilnehmer einig, Probleme so komplex, dass sie in einem globalen System („large scale“; S. 7) gedacht werden mussten und daher internationaler Lösungen bedurften, wodurch das *raison d'être* der OECD gestärkt wurde.

Das Bildungswesen als ein Bildungssystem

Genauso wie sich die bisherige quantitative Wachstumspolitik auf der Ebene der gesamten OECD in eine systemische Richtung der sozialen Qualität wandelte, versuchten auch die Verantwortlichen der Bildungsprogramme, ihr Fortbestehen über das Systemdenken zu retten bzw. auszudehnen. Das systemische Denken wirkte am Rande bereits in den Bestrebungen zur Bildungsplanung zu Beginn der 1960er-Jahre mit, etwa auf der Konferenz in Schweden im Jahr 1960 oder der in Washington 1961 (vgl. Kap. 4.3).¹⁹⁶ Zentral wurde das Konzept allerdings im Vorfeld der Gründung des CERI. In den ersten Entwürfen, wie sie auf der informellen Konferenz in England im Jahr 1966 zur Diskussion standen, wurde über und über betont, dass verstanden werden müsste, wie das „System als Ganzes“ funktioniert und wie es kohärent entwickelt werden könnte (RAC, reel 1486, 1966). Das Bildungswesen wurde dadurch als ein Bildungssystem konzipiert, das selbst wiederum ein Teilsystem eines größeren Gesellschafts- oder sogar Weltgesellschaftssystems darstellte. Ziel dieser Systemkonzeption war es, dem Bildungswesen seinen Inselstatus zu entreißen und es für die Gesellschaft nutzbar zu machen. Das systemische Denken war somit maßgeblicher diskursiver Hintergrund für die Etablierung des CERI der ersten Generation und kulminierte in der Konferenz mit dem Titel „Conference on Policies for Educational Growth“ (OECD, 1971), die just eineinhalb Monate vor der Abstimmung über das CERI im Jahr 1970 stattfand. Sie hatte – im Gegensatz zur CERI-Gründungskonferenz in England – einen offiziellen Status und wies teilnehmerstarke Delegationen der Mitgliedstaaten auf, sodass sie als Nachfolgekonferenz des bahnbrechenden Treffens in Washington im Jahr 1961 gehandelt wurde (OECD, 1971). Der zentrale Unterschied zwischen den beiden Treffen wurde bereits im jeweiligen Titel der Konferenzen deutlich: Stand Washington ganz im Zeichen der Bildungsinvestition für ökonomisches Wachstums, offenbarte der Titel der Konferenz in Paris („Policies for *Educational Growth*“) einen Perspektivenwandel. Bildung an und für sich, vermeintlich

196 In Schweden verwies zum Beispiel der damalige Bildungsminister auf die Notwendigkeit eines „establishment of comprehensive systems“ (OECD, 1961, S. 11) und in Washington plädierte der zentrale Hintergrundbericht für die Bildungsplanung Europas dafür, dass das ganze System umfasst werden sollte (Svennilson et al., 1962, S. 53).

ohne in einem ökonomischen Zusammenhang zu stehen, geriet in den Fokus des Interesses. Tatsächlich wurden, wie im Folgenden gezeigt wird, lediglich die Logik des ökonomischen Wachstums und des Development auf den Bildungsbereich übertragen. Nun stand im Gegensatz zu einem *economic development* das *educational development* im Vordergrund – dieses war allerdings nach wie vor dem ökonomischen untergeordnet (s.u.).

Auf der Konferenz sollten die Folgen des unkontrollierten Bildungswachstums diskutiert werden und es sollte versucht werden, die Probleme, welche die kontinuierliche Vergrößerung mit sich bringt, „vorauszusehen“ (OECD, 1971, S. 8). Bereits auf den ersten Seiten der Konferenzzusammenfassung werden die bisherigen Legitimationsmuster und Methoden wie alte Zöpfe abgeschnitten: die alten Planungsversuche seien „outmoded“ (ebd., S. 9), die Beziehung zwischen dem ökonomischen Wachstum und der Bildungsinvestition hätte bisher nicht exakt bestimmt werden können und die stetig wachsende Wirtschaft könne nicht als ein Ziel an sich angesehen werden, hätte dies doch eine neue Form der Armut kreiert und die Chancengleichheit sei weiterhin unerreicht (ebd., S. 9-11). Bildung rückte also nicht um ihrer selbst Willen ins Zentrum des Interesses, sondern weil die ihr zugeschriebene Funktion und Nützlichkeit für die Gesellschaft in den 1970er-Jahren vollends desillusioniert betrachtet wurden. Daher, so der Tenor der Konferenz, musste Bildung zu einem effektiven Werkzeug der modernen Gesellschaft transformiert werden. Die theoretischen Konzepte blieben dabei unangetastet und damit unhinterfragt. Um die Transformation zu garantieren, setzte die Konferenz auf totale, systemische Formen der Planung, die insbesondere ins Innere des Bildungssystems vorzudringen vermochten, welches als solches bisher ignoriert worden wäre. Aufgrund dieser Vernachlässigung, so die Argumentation, hatte die Planung sowie ihre Zielsetzungen hinsichtlich des Humankapitals und der Chancengleichheit nur scheitern können. Diese Umstellung, wie sie sich in den Dokumenten der OECD seit der Konferenz in England im Jahr 1966 abzeichnete, hatte erhebliche Konsequenzen auf die zentralen Legitimationsschemata der internationalen OECD-Bildungspolitik und resultierte in der verstärkten Forderung nach einer internationalen Bildungsforschung, wie im Folgenden dargestellt wird.

Das sozio-ökonomische Amalgam der modernen Gesellschaft

Das Humankapital stellte innerhalb der OECD die hauptsächliche Legitimation ihrer bisherigen Bildungspolitik sowie ihres ersten Forschungsarms – der Studiengruppe für Bildungsökonomie – dar. Da dieses ab Mitte der 1960er-Jahre sowohl aufgrund der Kritik an der Wachstumspolitik sowie wegen mangelnder Evidenzen zunehmend in Misskredit geriet, war die Organisation um eine neue Legitimationsgrundlage bemüht und schien sie in einer ökonomischen Version der Chancengleichheit zu finden. Dadurch konnte das Humankapital als Bildungsziel rehabilitiert werden. Diese Umformung wurde

vor dem Hintergrund des Systemdenkens sowie dessen letztendlichen Ziels der modernen, das heißt technologischen Gesellschaft möglich. In diesem Zusammenhang bemerkte Ian Cox, ein Mitarbeiter der *Shell*-Stiftung (dem zweiten Sponsor des CERI), als er sich in einem Interview mit einem Mitarbeiter der Ford-Stiftung an die Gründung des CERI erinnerte:

„King [head of OECD’s directorate for scientific affairs; RB] and others recognized that the educational system produced the people needed to carry out *technological and scientific development* and that the educational system needed substantial revision if the *right kind of people* were to be produced“ (RAC, Unpublished Reports, Nr. 2537, 1976, S. 14; Hervorhebungen RB).

Diese Einschätzung von Cox wird durch weitere Dokumente bestätigt. Das Scheitern der Planung sowie der Bildung insgesamt, die Gesellschaft mit Humankapital zu beliefern und soziale Ungleichheiten zu beseitigen, wurde vorrangig damit erklärt, dass Bildung auf ein veraltetes Kulturverständnis hinarbeite. Bereits im Jahr 1966, als das CSTP auf einer Konferenz, eine erste Bilanz hinsichtlich der Fortschritte zur Bedarfsdeckung des wissenschaftlichen und technischen Personals zog, wurde angemerkt: „There is perhaps a need to define a culture suitable for our own time which would certainly not coincide with the ‚classical humanities‘“ (STP(67)1, S. 8). Im selben Jahr publizierte die OECD einen Bericht mit dem Titel „Curriculum Improvement and Educational Development“ (OECD, 1966c), der vorrangig geschrieben wurde, um der durch die Revision abgeschafften Curriculumentwicklung (vgl. Kap. 5.2) erneut internationale Legitimation zu verleihen und sie als Aufgabenfeld der OECD zu erhalten. Die Autoren des Berichtes stützen sich genau auf diese Argumentation eines neuen Kulturverständnisses, das für alle industrialisierten bzw. modernen Gesellschaften zutreffen würde. Damit wurde gleichzeitig eine dieser modernen Gesellschaften zuarbeitende Bildungspolitik auf internationaler Ebene legitimiert. Zwar gäbe es zwischen den Mitgliedstaaten der OECD Unterschiede, doch würden diese durch den Angleichungsprozess der steigenden Industrialisierung sowie die verstärkte Kommunikation reduziert (OECD, 1966c, S. 30):¹⁹⁷

197 Aufgrund dieser universalistischen Tendenzen kommen die Autoren des Berichts zu dem Schluss, dass Fragen wie etwa, welchen Inhalt Schulen, welchen Schülern für wie lange und mit welchen Lehrmitteln unterrichten sollten, neben der nationalen auch nach einer internationalen Diskussion verlangen würden: Diese Fragen wären den breiten philosophischen Konzeptionen, die den Charakter einer Schule determinieren würden, *gar a priori* (OECD, 1966c, S. 11).

„Education has long ignored and even rejected the *technological society* which is developing in the industrialised countries. It has persisted in preparing children for a world viewed from an inherited, traditionally cultural, outlook. It is only comparatively recently that the need for a positive attitude towards *modern society* has been recognized by educators and constructive ideas have been developed as to the adaptation of the school curricula to prepare the pupils for their role in the *world of tomorrow*“ (OECD, 1966c, S. 32; Hervorhebungen RB).

Diese Rolle der Schüler wurde hauptsächlich in zwei Aspekten gesehen: „it (education; RB) must, in short, prepare for the world of tomorrow and for the *maximum happiness and usefulness* of school children in the world in which they will live as adults“ (OECD, 1966c, S. 11; Hervorhebungen RB). Um dieses Glück und diese Nützlichkeit zu garantieren, reichte es laut den Autoren nicht, sich Wissen auf einem spezifischen Gebiet anzueignen. Die sogenannte „educated person“ (ebd., S. 20) sollte über ein bestimmtes „Level an Kompetenzen“ (ebd., S. 30) verfügen, das sie für die „outside world“ (ebd., S. 30) vorbereitete und als „social utility“ (ebd., S. 34) für ein nicht lediglich soziales, sondern „sozio-ökonomisches Leben“ (ebd., S. 30) wappnete. *Sozial* und *ökonomisch* erschienen bereits in den Dokumenten der OEEC sowie in den Anfängen der OECD als unzertrennliches Paar, und damit als doppelte Zielsetzung der Organisation. Ab Mitte der 1960er-Jahre verschmolzen sie jedoch – wie die Bindestrich-Konstruktion visuell bestätigt – zu einer Größe. Das CSTP-Sekretariat merkte bereits in einer Sitzung im Jahr 1965 an, dass zwischen ökonomischen und sozialen Zielen nicht unterschieden werden könnte (STP/M(65)3, S. 17). Im Denken des Systems, in dem alle Teile für ein großes Ganzes, das heißt in der vorliegenden Argumentation für die moderne, technologische Gesellschaft arbeiten, konvergierten die einzelnen Variablen zunehmend.

Michael Harris hielt dementsprechend im Vorwort des Curriculum-Berichts fest, dass sich Bildungsentwicklung nur im Rahmen einer „overall“-Politik vollziehen könne und erklärte einen partiellen Zugang, der sich nur auf quantitative Faktoren wie Schüler/Lehrer-, Einschreiberaten oder Bildungsabschlüsse bezieht, als dysfunktional: „the ‚quantitative‘ and ‚qualitative‘ aspects of educational planning cannot be divorced from each other“ (Harris in OECD, 1966, S. 5). Der Bericht schien sein Anliegen nicht zu verfehlen, war er doch nach kürzester Zeit ausverkauft (Papadopoulos, 1996, S. 71) und die Curriculumsentwicklung wurde zu einer Kernaufgabe des CERI. Die sozio-ökonomische Zielsetzung wurde dem sich etablierenden Bildungsforschungszentrum quasi in die Wiege gelegt. Bereits auf der infor-

mellen Konferenz, die zur Etablierung des CERI in England im Jahr 1966 organisiert wurde, betonten die Teilnehmer, dass Bildung keineswegs als Ziel an sich angesehen werden sollte.¹⁹⁸ Im gleichen Atemzug wurde allerdings eine auf Humankapital und generelles ökonomisches Wachstum ausgerichtete Bildung – wie sie die OECD vormals vertrat – als illegitim erklärt; vielmehr sollte sie zu einem individuellen sozialen Aufstieg verhelfen, wie aus den zweiten Entwurf für das CERI ersichtlich wurde: „Growth in personal incomes, and changes in occupational structure in the direction of skills with a higher educational content, have led to widespread recognition that education is the key to social and occupational advance“ (RAC, reel 1486, 1966, 15. April, S. 1). Hiermit rückte klar eine soziale Perspektive in den Vordergrund, die allerdings aus einem ökonomischen Blickwinkel erfolgte. Dieser ökonomische Fokus wurde durch die Forderung eines britischen Konferenzteilnehmers, nur wirtschaftsstarke Länder in das CERI miteinzubeziehen, bestätigt (RAC, reel 1486, 1966, 8. Dezember, S. 2). Das sozio-ökonomische Amalgam schien auch die Ford-Stiftung zu überzeugen, die mit ihrer finanziellen Förderung erhoffte „that this would contribute to the development of lasting co-operation between Member countries in a field essential to economic and social progress“ (RAC, reel 1486, 1967, November). In der Folge galt in beiden Bildungseinheiten der OECD, sowohl im CERI als auch im CSTP/ED, das für alle Länder gültige Credo: „Education is seen as part and parcel of the social and economic fabric“ (STP(67)6, S. 2). Damit stieß die OECD Wachstum nicht grundsätzlich ab, sondern das ursprüngliche Legitimationsschema persistierte – ihm wurde lediglich eine soziale, individualisierte Wendung gegeben. Offensichtlich wurde diese Verschmelzung auf der prägenden Konferenz zu „Educational Growth“ im Jahr 1970: Louis Emerij, ein Sekretariatsmitglied der OECD, schlug zwei Lösungen vor, wie sowohl mit den mangelhaften Evidenzen der Humankapitaltheorie als auch den desillusionierenden Ergebnissen hinsichtlich der Chancengleichheit umgegangen werden könnte: Entweder verwerfe man beide Theorien oder Bildung müsste in ein „wahrhaft effektives Instrument für sozialen und ökonomischen Fortschritt transformiert werden“ (OECD, 1971, S. 62).

Das Humankapital und sein in Verruf geratenes ökonomisches Wachstumsziel wurden in einer sozialen Sprache – gleich dem Entwurf für das

198 Die Kritik an einem non-utilitaristischen Bildungsideal wurde dabei offensichtlich und der Zweck des Zentrums in einer Äußerung Harris' in einem internen Bericht der Ford-Stiftung vermehrt offenbar (RAC, Unpublished Reports, Nr. 2537, 1976, S. 11): „to get away from the European educational system to which only the wealthy and the intellectual elite were admitted, in which less and less was taught about more and more“ (RAC, Unpublished Reports, Nr. 2537, 1976, S. 11).

CERI – als Beitrag definiert, die „Lebensqualität“ (OECD, 1971, S. 9)¹⁹⁹ zu verbessern: Ökonomisches Wachstum sei ein Mittel, um eine Vielzahl von ökonomischen und sozialen Zielen zu erreichen. Damit erhielt auch die gescheiterte Chancengleichheit eine neue, im Gegenzug ökonomisierte Wendung: „The relative failure of educational system in achieving equality of opportunity is leading to recognition that equality is dependent on the quality of the system, and in particular on its ability to provide *equality of achievement*“ (OECD, 1971, S. 35; Hervorhebungen RB). Damit verschob sich der Fokus von der Garantie eines ungehinderten Zugangs zu Bildung auf den *Output* des Bildungssystems. Gleichheit wurde dadurch nicht mehr als ein Status definiert, sondern sie sollte durch einen Prozess – den der richtigen Bildung – erzeugt werden können. Diese amalgamierte Form der Chancengleichheit und des Humankapitals wurden in der Folge zu den hauptsächlichen Legitimationsschablonen der OECD-Bildungspolitik und -forschung. Die soziale Komponente wurde im Gegensatz zu den früheren Dokumenten klar in den Vordergrund gerückt – eines der ersten und zentralen Programme des CERI beschäftigte sich mit „educational opportunity“ (CERI/EG/SG/69.01; CERI, 1972, S. 10) und dieses Thema war neben den strukturellen Fragen der Bildungsforschung das meistdiskutierte auf der Konferenz zu „Educational Growth“ 1970 in Paris. Die vermeintliche Zentralisierung des Sozialen und der Qualität, verschaffte der OECD eine breitere Unterstützung, die insbesondere vor dem Hintergrund der 1968er-Bewegungen nicht zu unterschätzen war. Wohl um diesen Vorteil wissend, bemerkte Alexander King in seiner Autobiographie hinsichtlich des Misstrauens gegenüber einer Ökonomisierung der Bildung durch die OECD: „There was, indeed, a shadow of such a danger, but education was safe with us, amongst other things because of our conviction of the power of education to bring about social progress“ (King, 2006, S. 273).²⁰⁰ Dieses Vordringen in die Sozialpolitik endete letztlich – ähnlich Edgar Faures „Learning to Be“ – in einer ontologischen Konzeption, in einem ganzheitlichen, systemischen Streben „[of] educating the whole man“; das von der Gesundheit bis zur Freizeit reichte und mit dem nicht gerade geringen Anspruch einer „fate control“ endete (DAS/EID/71.62, S. v).

199 Die Herkunft dieses Konzepts wurde in Japan verortet. Japan wird 1964 Mitglied der OECD und zu einem der größten Sponsoren des CERI (C(71)84, S. 4).

200 Gass war darauf aus, das CERI breiter zu gestalten und er schlug der Ford-Stiftung vor, ein „Social Innovation Center“ zu etablieren (RAC, Unpublished Reports, Nr. 2537, 1976, S. 56).

Die Verschmelzung von Politik, Planung und Wissenschaft

Während der qualitative Kern der Bildungsforschung im Paradigma der Bildungsplanung tendenziell unberührt blieb, führte das Umschwenken auf eine systemische allumfassende Planung dazu, den Bildungsbereich von den Curricula, zum Unterricht über die Verwaltung durch und durch wissenschaftlich zu analysieren, zu rationalisieren – kurz, mit dem entsprechenden Management in das strukturelle Design vorzustoßen. Genauso wie im systemischen *Alles-für-Eins-Zugang* die sozialen und ökonomischen Variablen amalgamierten, verschmolzen in diesem Prozess die Größen Planung, Politik und Wissenschaft vermehrt zu einer Einheit. Das CERI bzw. die Notwendigkeit einer Bildungsforschung, die einer internationalen Regierungsorganisation einverleibt wurde, resultierte aus diesem Geiste und es baute seine Pfeiler auf diesem Denkhorizont. Aus den Dokumenten wird offensichtlich, dass mit der systemischen Planung – neben der linearen und quantitativen Herangehensweise – vor allem zwei Mängel der sogenannten orthodoxen Planung behoben werden sollten: die ausbleibende Verbindung der Bildung zur Außenwelt und die als mangelhaft klassifizierte Implementation der bisherigen Pläne bzw. das schlichte Übergehen der Planer durch die Politik. Diese, so das Urteil aus den eigenen Reihen, hätten nicht genügend über Inhalte, Strukturen und Kosten nachgedacht und abseits der Politik und der Verwaltung agiert, obwohl sie über die qualifiziertesten Ratschläge verfügt hätten, wie es Gareth Williams in seinem für die Organisation verfassten Überblick zusammenfasst: „The result is that in many countries important decisions are currently being made with very little advice from the groups that ought to be most qualified to give it“ (Williams, 1972, S. 32).²⁰¹

Ein zentrales Moment diese Planungsprobleme zu identifizieren war die erste Konferenz der OECD, auf der im Jahr 1966 die bisherigen Erfolge oder eben Misserfolge der Maßnahmen hinsichtlich des Mangels an wissenschaftlichem und technischem Personal evaluiert wurden. Auf diesem Treffen forderten die Teilnehmer, wie oben angemerkt, ein neues, der Moderne gerecht werdendes Kulturverständnis, an dem die Bildung ausgerichtet werden sollte. Es wurde klar festgestellt, dass der Prozess den Output des Bildungssystems auf eine Linie mit der Ökonomie zu bringen, keine Frage des „forecasting“ ist, „but of political and administrative decisions“ (STP(67)1, S. 3). Genau diese Forderung wurde vom Generalsekretär der OECD aufgenommen, als er vor dem OECD-Rat die Notwendigkeit erläuterte, wieso sowohl Bildungspolitik als auch Bildungsforschung auf die Agenda der Organisation gesetzt

201 Das Zitat stammt aus dem Hintergrundbericht über die Entwicklung der Bildungsplanung, den Williams für die OECD-Konferenz über die Bildungspolitik der 1970er-Jahre verfasst hatte.

werden sollten, ja sie „uniquely placed“ (C(70)111, S. 2) sei, um in diesem Bereich einen Beitrag zu leisten:

„It is of course self-evident that educational policies have to meet social as well as purely economic objectives. [...] Increasingly the goals of educational policy will need to be related to wider social and economic goals, and the ‚output‘ of the educational sector and the resources needed should be assessed in a broader context“ (C(70)111, S. 2).

Das geeignete Mittel für diese breite Untersuchung wurde bereits auf der informellen Konferenz in England im Jahr 1966 definiert, nämlich das System als Ganzes zu planen und damit eine effiziente und „effektive Verteilung der Ressourcen“ zu garantieren (RAC, reel 1486, 1966, 15. April), wodurch die „Produktivität“ (RAC, Unpublished Reports, Nr. 2537, 1976, S. 11) der Bildung gesteigert werden sollte. Die Effektivität wurde auch von der Ford-Stiftung als zentraler Punkt der Verbesserung gehandelt. Ihre Mitarbeiter erachteten das europäische System (wobei der Begriff ohne weitere Anmerkungen im Singular verwendet wurde) als nicht in der Lage, mit der Geschwindigkeit der modernen Gesellschaft mitzuhalten (RAC, Office Files, 1968, S. 2).²⁰² Die meisten europäischen Länder hätten bislang nur eine quantitative Planung betrieben, die nun auf einer qualitativen Ebene verbessert werden müsste (RAC, reel 1486, 1966, 20. Mai). Mit diesem Argument der Erforschung einer verbesserten Produktivität und damit unmissverständlich einer Output-Orientierung warb der stellvertretende Generalsekretär, Harris, vor dem OECD-Rat für die Etablierung des Forschungszentrums: „Next to defence it was more or less certain that in most Member countries expenditure on education was the largest item. But no one had yet found the means of assessing the efficiency or productivity of the educational systems“ (CE/M(67)16, S. 53).²⁰³ Dies wurde auch im CERI der zweiten Generation

202 Frank Bowles hielt die Ausbildung für Grundschullehrer für rückständig „it may well be that elementary teacher training which in Europe has now progressed to the point where it was in America in mid-depression days, should be the first point of attack“ (RAC, Office Files, 1968, S. 2). Daneben sah er auch im Curriculum der Grundschulen Reformbedarf. Dieses sollte „rationalisiert“ werden, indem vermehrt Mathematik- und Wissenschaftsprogramme eingeführt würden (ebd.).

203 Bereits ein Jahr später nahmen es die Europäer für einen Mitarbeiter der Ford-Stiftung mit den qualitativen Produktivitätsmessungen allerdings zu ernst, sodass er bemerkte: „As the fever for education spreads, some individuals, particularly journalists, are beginning rather crude examinations of what we would call educational productivity. They are asking about failure rates, drop outs and even raising questions of relevance of program, and putting together some data on the academic success of working class children. [...] Under such circumstances, the idea of educational salvage is just around the corner“ (Office Files, Bowles, Memorandum, 2. Januar 1968, S. 2).

das durchschlagende Argument. Der Generalsekretär betonte in der ersten Sitzung des CERI, dass das schnelle Bildungswachstum effektiv organisiert werden müsste. Er führt aus, dass Bildung stets in einer Beziehung und Abhängigkeit zu den Zielen der Gesellschaft und der Wirtschaft definiert werden müsste; allerdings würde noch immer ein Mangel an Wissen bestehen, „for a more radical decision-taking in the educational field, and in consequence a growing need for research, development and experimentation“ (CERI/CD/M(71)1, Annex, S. 17).

Die bereits 1966 erhobene Forderung, vermehrt in das Innere des Bildungssystems, also die Verwaltung, den Unterricht und die Curricula, vorzudringen, hielt sich bis in die 1970er-Jahre und wurde sogar immer vehementer gefordert, wie etwa das Beispiel der Washington-Nachfolgekonferenz zu „Educational Growth“ zeigte (OECD, 1971). Dort wurde argumentiert, dass die alte Planung ein ungeplantes „Davonrennen“ gewesen wäre, das eine Überzahl an hochqualifizierten Arbeitskräften produziert und damit nicht zu der angestrebten Rationalisierung der Politik beigetragen hätte. Die Pläne hätten nur auf wenigen, partiellen quantitativen Variablen beruht, wie etwa demographischen oder ökonomischen Entwicklungen, während das Bildungssystem als solches ignoriert worden wäre. Kurz, die „machinery of educational policy and administration“ (ebd., S. 45) müsste verstärkt mit der Planung verschränkt und das Bildungssystem in seiner „totalen Interaktion mit der Gesellschaft betrachtet werden“ (ebd., S. 42): „Whereas educational planning of the 1960s has been ‚quantitative‘; reactive; and partial in its approach, educational planning for the 1970s should become programmatic (as opposed to reactive); and comprehensive“ (ebd., S. 111). An dieser Stelle wurde offensichtlich, dass sich die Planer nicht mehr damit zufriedengaben, bestehende Politiken zu orchestrieren oder im Vokabular der Planer zu rationalisieren, sondern sie wollten in Zukunft programmatisch wirken, das heißt von Grund auf in die bildungspolitische Formation einbezogen werden.

Diese Forderung war bereits zu einem gewissen Grad gediehen, sodass Ronald Gass in seinem Überblick über die Vergangenheit und Zukunft der Bildungsplanung auf der Konferenz selbstbewusst anmerkte: „it becomes more and more difficult to have a policy [...] without having planning“ (OECD, 1971, S. 106) und sich nicht scheute, Politik und Planung schriftbildlich zu verschmelzen, indem er das Kompositum „policy/planning“ (ebd., S. 46) verwendete. Unmissverständlich ging aus seinem Überblick auch hervor, dass diese Einheit von einer dritten dominiert wurde – der Wissenschaft. Weder Politik noch Planung, noch ihr Zweigespann waren laut Gass in der Lage, Probleme zu definieren, sie seien sogar unfähig, diese zu erkennen: „Indeed, the statement of the complex problems of modern society is becoming a scientific activity in its own right (cf. futurology, systems analysis)“ (ebd., S. 50). Damit wurde der Futurologie und der Systemanalyse die Türen geöffnet. Diese sollten zukünftigen Wandel und die Welt von mor-

gen voraussehen, dabei helfen, die Gegenwart daran anzupassen und eine Bildungspolitik/planung entwerfen, die aufgrund der futuristischen Perspektive das Prädikat „long term“ (ebd., S. 46) erhielt, was heute möglicherweise als *nachhaltig* bezeichnet würde. Politik/Planung war daher durchdrungen von Forschung und die Konferenz im Jahr 1970 forderte erneut mit Vehemenz, was bereits im Curriculumsbericht aus dem Jahr 1966 formuliert wurde: „What all these new mechanisms are trying to achieve is the osmosis between research and policy, between research and development and between research and the educational process“ (OECD, 1966c, S. 75). Mit der Institutionalisierung des CERI im Rahmen einer internationalen Regierungsorganisation wurde dieser Forderung ausdrucksstark Rechnung getragen und es wurde mitunter zu dessen Aufgabe, das für die systemische Steuerung qualifizierte Personal, die sogenannten Bildungsmanager, auszubilden (vgl. Kap. 5.4).

Education in the Eye of the Storm

Der beschriebene Wandel der OECD-Legitimationsdiskurse setzte zum passenden Zeitpunkt ein, insofern diese in Europa aufgrund der politischen und bildungspolitischen Umstände auf fruchtbaren Boden fielen. Das berühmte *window of opportunity* konnte kaum weiter geöffnet sein: Einerseits entspannte sich die Europapolitik durch das Abtreten de Gaulles, andererseits geriet sie gleichzeitig durch den alarmierenden technologischen Rückstand in Handlungszwang. Die nationalen Regierungen kamen unter den großen Druck der 1968er-Bewegungen, sodass die Schwelle, zum internationalen Rettungsanker zu greifen, minimiert wurde. Letzterer gewann mit seinem allumfassenden, vermeintlich sozialen und wissenschaftlich neutralen systemischen Ansatz an Attraktivität.

Nicht unbegründet merkte der US-amerikanische Delegierte auf der Feier des 10-jährigen Bestehens des CSTP, auf die Bewegungen der 1968er verweisend an: „education is now in the eye of the storm“ (CSTP/M(68), Annex, S. 16). Was dies für die internationale Bildungspolitik und vor allem für die Bildungsforschung bedeutete, wurde von einem Mitarbeiter der Ford-Stiftung in einem internen Bericht unverblümt erfasst: „European governments without exception are caught up in an educational revolution; they need and want objective data and disinterested advice on what to do“ (RAC, reel 1485, 1968 1. April, S. 6). Daher, so führte er aus, hielt er ein Scheitern des CERI für äußerst unwahrscheinlich. Ein Beispiel, das diese Logik bestätigte, war Frankreich, das sich unter der Regierung de Gaulles im Jahr 1967 noch vehement gegen die Gründung des CERI wehrte, sich aber drei Jahre später – gänzlich gewandelt – für die Weiterführung des Zentrums aussprach und sich zusätzlich bei der EWG um die Institutionalisierung eines europäischen Forschungszentrums bemühte. Während diese Interessen erst nach dem Rücktritt

de Gaulles von seinem Präsidentenamt und mit den 1968er-Bewegungen greifen konnten, arbeitete ein Teil der französischen Bürokratie bereits davor latent auf eine internationale Institution hin. Dies wurde auf der das CERI initiierten informellen Konferenz in England im Jahr 1966 offensichtlich. Laut einem Mitarbeiter der Ford-Stiftung hätte der französische Teilnehmer in der Gründung des CERI ein Instrument gesehen, um den Reformwiderstand im französischen Ministerium mithilfe einer „externen Autorität“ auszuhebeln (RAC, reel 1486, 1966, 8. Dezember, S. 2). Diese Strategie griff im entsprechenden Zeitfenster, wobei der allumfassende systemische Hintergrund, durch den die qualitative und soziale Ebene in den Vordergrund rückte, die perfekte Passung darstellte.

Analog dazu wandelten sich auch die Aussagen des Generalsekretärs der OECD: Hatte er sich Mitte der 1960er-Jahre noch gegen ein Bildungsgremium innerhalb der Organisation ausgesprochen, bemerkte er auf der ersten Sitzung des CERI, dass das Zentrum „at the most opportune time“ (CERI/GB/M/68.1, S. 2) gegründet worden sei. In der Folge stilisierte er Bildung geradezu zum qualitativen Aushängeschild der gesamten Organisation. Schließlich musste sich die OECD des Vorwurfs lediglich quantitativer Wirtschaftswachstumsinteressen erwehren und räumte unter den Vorzeichen des Systemdenkens gegen Ende der 1960er-Jahre qualitativen Aspekten eine prioritäre Stellung auf ihrer Agenda ein (vgl. Schmelzer, 2012). Dies ermöglichte wiederum den Bildungsverantwortlichen, sich innerhalb der Organisation besser zu positionieren. So bemerkte Gass, „that the activities on the qualitative aspects of education fitted quite naturally into the new orientations of the organisation's work on the qualitative aspects of economic and social development“ (CERI/CD/M(71)1, S. 5). Im Gegenzug verschaffte sich der Generalsekretär vor den Mitgliedstaaten mit der qualitativen Arbeit der Organisation im Bildungsbereich Legitimation. 1969 hielt er auf höchster Ebene der OECD, dem Ministerialrat, einen Vortrag mit dem Titel „Problems of the Modern Economy and Society“, bei deren Lösung er Bildung eine Schlüsselfunktion zuerkannte und explizit für die Umwandlung des CSTP in einen Bildungsausschuss und für die Existenz des CERI warb (STP(69)6, S. 2). Indem sich die OECD die systemischen Attribute der Qualität und des Sozialen auf die Banner schrieb, verschaffte sie sich in den unter Druck stehenden, europäischen Sozial- und Wohlfahrtsstaaten vermehrte Aufmerksamkeit.

5.4 Das Bildungsmanagement

Der Denkstil des Systems spiegelte sich in den Programmen und Methoden des CSTP, des *Education Committee* (ED) sowie des CERI wider. Das ab Mitte der 1960er-Jahre stetig zunehmende Abstreifen der alten Paradigmen

und der alten Planungsmethoden machte Gass in der ersten Sitzung des CSTP im Jahr 1969 deutlich, indem er darauf verwies, dass das Bildungssystem neue ökonomische sowie soziale Zielsetzungen benötigte, und im gleichen Atemzug anfügte: „It might also be helpful to re-examine the concept of educational planning, and perhaps replace it with the broader *management* of the educational system“ (STP/M(69)1, S. 5; Hervorhebung RB). Die systemische Planung, welche sich nach dem Prinzip der Politik/Planung zum Ziel machte, in das Innere des Systems vorzudringen, konnte also nicht mehr lediglich mit Planung erfasst werden, sondern brauchte ein breiteres Management, das in der Lage war, die unterschiedlichen Variablen zu koordinieren und insbesondere zu kontrollieren. Dieser Anspruch nahm in der Folge in allen Bildungseinheiten, sowohl im CSTP/ED als auch im CERI überhand und führte zu spezifischen methodischen und strukturellen Programmen, welche dem allumfassenden, kontrollierenden Systemfokus gerecht werden sollten. Auf der einen Seite mussten Methoden entwickelt werden, die nicht mehr nur genuin quantitative Variablen wie die Studentenzahl erfassen, sondern genauso die qualitativen Aspekte der Bildungsprozesse (wie das Lernen und Lehren oder das Curriculum) analysierten und diese in Relation zu breiteren gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Zielen sowie zukünftigen Entwicklungen setzten.²⁰⁴ Auf der anderen Seite stelle das Konzept der Politik/Planung die Anforderung, adäquate und kontinuierliche Forschungskapazitäten zu entwickeln, was dazu führte, entsprechende Politiken hinsichtlich struktureller Veränderungen der politischen Entscheidungsfindung zu entwerfen.

Diese Prozesse werden im Folgenden detailliert aufgeschlüsselt. Erst wird gezeigt, wie sowohl die Programme des CSTP/ED als auch des CERI auf die Idee des Managements ausgerichtet und nahezu identisch werden. In einem zweiten Schritt werden die entsprechenden methodischen Programme, die im Operations Research, der Systemanalyse und der Futurologie gefunden wurden, fokussiert. Drittens wird gezeigt, wie die Bildungseinheiten der OECD zwecks Vordringen in das Innere des Systems Politiken verfassen, die der Verbreitung von R&D-Strukturen zuarbeiten und dabei eine spezifische extra-universitäre, empirisch-quantitative, zielorientierte Forschung einfordern, die mittels Indikatoren arbeitete, deren Anwendung über die institutionalisierten Kanäle des MRP und EIP verbreitet wurden.

204 Dies bedeutete jedoch nicht einen Einbezug qualitativer Forschungsmethoden, sondern, wie später argumentiert wird, ging mit diesem Prozess eine Quantifizierung der Qualität einher.

CERI und CSTP/ED – zwei Einheiten, ein Ziel: Management

Die Suche nach umfassenderen Methoden der Planung, die mit dem Konzept des Management erfasst wurde, sowie dessen strukturelle Verankerung in der Bildungsadministration, genauso wie die Ausbildung des entsprechenden Personals wurden zu den Kernprogrammen aller Bildungseinheiten der OECD. Kurse, die vom CERI veranstaltet wurden, hatten beispielsweise zum Ziel:

„of training people in the new skills required to *plan, administer and control rapidly-changing educational systems*. The *‘managerial revolution’* which has had profound influence on industry, administration and the armed forces is only now beginning to influence the world of education, and yet the tasks of *educational management* and change are as technically complex and politically more sensitive than those of industry, for example“ (CERI/GB/68.8, S. 16; Hervorhebungen RB).

Diese Umstellung vollzog sich ab Mitte der 1960er-Jahre schrittweise. Das neue Mandat des CSTP schloss zwar infolge der Revision der Organisation qualitative Arbeiten aus, doch Bildungsplanung avancierte zur zentralen Aktivität des Gremiums. Nahezu alle Programme wurden von nun an durch das bildungsplanerische Konzept dominiert, etwa die Entwicklung von Zielen für ein kontrolliertes Bildungswachstum, die Untersuchungen der Mechanismen zwischen Planung und Politik oder die Auseinandersetzungen über die Verteilung der Ressourcen, die allesamt stets von statistischen Projekten ergänzt wurden. Von den fünf Programmpunkten des Mandats blieb einzig einer hinsichtlich des ursprünglichen Auftrages des CSTP, des höher qualifizierten wissenschaftlichen und technischen Personals übrig. Auch wenn in dieser Anfangsphase Qualität und somit die Mikroebene noch ausgeklammert wurde, hielt das Denken des Systems bereits Einzug in das Mandat und es konnten erste Vorstöße von der Makro- auf eine Mesoebene der Bildungsorganisation und -administration festgestellt werden. Dies wurde schriftbildlich hervorgehoben, indem „System“ stets in Anführungszeichen verwendet wurde. Die wissenschaftlich-systemische „Attache“ galt laut Mandat vorerst lediglich der Verwaltung und Organisation (STP(65)2), was jedoch erste Untersuchungen der sogenannten *Managementwissenschaften* Operations Research und der Systemanalyse provozierte. Die Planung und die Rationalisierung der Verwaltung blieb in der Folge stets im Fokus der CSTP-Programme (STP(66)3; STP(67)6). Indem allerdings vermehrt angestrebt wurde, eine adäquate Passung zwischen der Wirtschaft und Gesellschaft auf der einen Seite und dem Output der Bildung auf der anderen Seite herzustellen, drangen die Programme immer mehr auf die Mikro-Ebene vor und versuchten mittels strategischer Innovation auf die Effektivität der Bildung und da-

mit auch auf ihre Qualität einzuwirken. Genau in diesem Kontext trat die Curriculumsentwicklung wieder auf und die Forderung nach einer Koordination von Makro-, Meso- und Mikroebene mit adäquaten „modernen“ Managementtechniken wurde immer durchschlagender mit einer entsprechenden Manifestation und Dominanz in den Programmen (STP(67)6, S. 4-5; STP(68)2). Dieselbe Fokussierung zeigte sich auch im 1968 gegründeten CERI, wobei der oben zitierte Trainingskurs nur ein Beispiel darstellte. Sowohl CSTP, ED und CERI waren mit ihren Programmen darum bemüht, den Bildungskonzepten der Humankapitaltheorie oder der Chancengleichheit bzw. deren Amalgam – Evidenzen zu liefern und Bildung mittels adäquater Managementmethoden in ein relevantes Mittel im Namen des Fortschritts der „modernen Gesellschaft“ zu transformieren (CERI/GB/68.8; CERI/GB/68.3; ED(71)1; ED(70)6). Management, Innovation, Effizienz und Effektivität wurden die Schlüsselwörter aller Einheiten und die zu Beginn angedachte Unterteilung in eine Makroplanung des CSTP/ED und eine Mikroplanung des CERI konnte nicht eingehalten werden. In der Folge lassen sich die Gremien, weder in methodisch-programmatischer, noch in struktureller und personeller Hinsicht unterscheiden und mutierten nahezu zu Zwillingssorganen.

Die Methoden: Operations Research und Systemanalyse

Die Methoden der neuen Planung, die Einblicke in das Innere des Bildungssystems an sich geben sollten und ein geeignetes Management ermöglichen sollten, wurden in der von RAND entwickelten Systemanalyse und im Operations Research gefunden (vgl. Kap. 2), das auch unter dem Begriff „Managementwissenschaft“ gefasst wurde (STP/GC(60)16). Beide Methoden, die ursprünglich aus der Kriegsplanung stammten, wurden meist in einem Atemzug genannt und mit dem Ziel eingeführt, das Bildungssystem effizient und effektiv zu gestalten, d.h. es mit der Außenwelt zu koppeln, sowie mittels adäquater Modelle für den zukünftigen Wandel der vermeintlich alternativlosen modernen Gesellschaft zu wappnen und damit die linearen Prognosen der orthodoxen Planung zu überwinden.

Der Durchbruch des Operations Research und der Systemanalyse

Bereits im Rahmen der OEEC machte Großbritannien – möglicherweise unter dem Einfluss von Alexander King – einen ersten Vorstoß, die Ausbildung von OR-Spezialisten zu fördern, um die entstehenden Großunternehmen in Industrie und Landwirtschaft mit einer ihnen gerecht werdenden „Managementwissenschaft“ auszustatten (STP/GC(60)16). Innerhalb des von King geleiteten Wissenschaftsdirektorats der OECD erhielt OR im Jahr 1962 gar eine Ad-hoc-Gruppe (DAS/BS/62.12), die sich hauptsächlich mit makro-

ökonomischen Zusammenhängen sowie mit dem Bahn- und Luftverkehr und dem Management von Krankenhäusern auseinandersetzte (DAS/BS/63.5; DAS/BS/63.4). OR, so wurde in der Gruppe vermerkt, sei ursprünglich für militärische Operationen entwickelt worden, würde nun allerdings von Industrie und Regierung verwendet und wäre generisch formuliert, eine wissenschaftliche Methode, um exekutive Abteilungen bei ihren Entscheidungen zu unterstützen (DAS/BS/62.12).²⁰⁵ Trotz der mangelnden exekutiven Dispositionen ließ sich die OECD sowie später das CSTP in intensiver Weise auf diese Methoden ein.

Bereits im Jahr 1962 gab es erste Vorstöße, die im Wissenschaftsdirektorat praktizierten Methoden des OR und der Systemanalyse auf das CSTP zu übertragen (DAS/BS/63.5; DAS/BS/63.4). Diese Idee schaffte den Durchbruch allerdings erst im Zuge der Krise Mitte der 1960er-Jahre, als die Frage der internen Systemdynamiken und die Suche nach neuen, adäquaten Planungsmethoden für das Bildungssystem durchschlagend wurden. So wurde das Einsetzen von OR im CSTP genau zu dem Zeitpunkt erstmals diskutiert (STP/M(64)3, S. 17), als dem Komitee eine Evaluation der bisherigen Planung vorgeschlagen wurde (STP(64)38, S. 3).²⁰⁶ Den Verfassern dieser Planungsrevision wurde allerdings bereits vorgängig mit auf den Weg gegeben, dass dieser Bericht positiv bzw. positivistisch ausfallen sollte:

„This survey should be positive in nature; while facing up to the logical difficulties inherent in many estimates of the contribution of education to economic growth, it should not degenerate into another sterile discussion of the limitations of the residual factor approach, the differential earning approach and so on“ (STP(64)38, S. 3).

Kurz, der Theorie und der Diskussion von Prinzipien gäbe es genug, nun wären Anweisungen zur „praktischen Handlung“ gefragt, sodass der Bericht mit neuen Methoden der Planung aufwarten sollte, die in der Lage waren, das Innere des Systems zu durchdringen, zu analysieren und zu rationalisieren (STP(64)38, S. 3). Die Abschaffung der kritischen Studiengruppe der Bildungsökonomie fällt daher nicht zufällig in denselben Zeitraum (vgl. Kap. 4.4). Die neuen Methoden wurden im OR und der Systemanalyse gefunden (STP(65)2, S. 19; STP(66)20, S. 2). Dies überraschte nicht, waren doch die Ansätze latent bereits seit der Gründung des CSTP vorhanden – sei

205 Nahezu in demselben Wortlaut wird die Systemanalyse definiert: „systems analysis“, which can be described as: an enquiry to aid decision-makers to chose a course of action [...]“ (CERI, 1972, S. 23).

206 Genau zu demselben Zeitpunkt startet Harris die Verhandlungen mit der Ford-Stiftung (vgl. Kap. 5.2).

es in den Personen von Alexander King oder Philip H. Coombs, im Hintergrundbericht der Konferenz in Washington im Jahr 1961 oder in den Planungen des EIP.²⁰⁷ Die methodischen Zugänge des OR und der Systemanalyse stießen bei den Delegierten im CSTP auf großen Anklang (STP/M(65)1, S. 17-18) – das Sekretariat hatte sich mit dem Verweis auf seine bisherigen OR-Erfahrungen in der Industrie auch als kompetent vermarktet, die Techniken auf den Bildungsbereich zu übertragen (STP(67)6, S. 11ff.).

Die totale Systemplanung mittels universalistischer Modelle

Die ersten Projekte zu OR und Systemanalyse,²⁰⁸ die lanciert wurden, stützten sich offensichtlich auf die bisherige Anwendung der beiden Methoden in den Verteidigungsministerien und in der Industrie. Erste Vorarbeiten der Übertragung auf den Bildungsbereich, wie sie Kershaw und McKean im Auftrag von Coombs und der Ford-Stiftung bereits im Jahr 1959 entwickelt hatten (vgl. Kap. 2), stellten eine explizite Referenz für die Projekte des CSTP dar (DAS/EID/66.34). Die ersten Ergebnisse der Pilotstudien mündeten in der Überzeugung, mit den Techniken des OR und der Systemanalyse eine „totale Systemplanung“ verwirklichen zu können, die sowohl eine effiziente Verteilung der Ressourcen („programmed budgeting“) ermöglichen als auch eine effiziente Benutzung derselben (Lehrer, Räume) garantieren sollte (STP(67)6, S. 11ff.). In der Folge wurden die Programme weiter ausgedehnt. Das CSTP begann quantitative, mathematische und dynamische Modelle zu entwickeln, die mithilfe der Computertechnologie alle unterschiedlichen Variablen, denen ein planungs- bzw. systemrelevanter Status zugeschrieben wurde, zueinander in Verbindung setzten. Die daraus generierten Modelle sollten als Basis dienen, Bildungsprozesse in den einzelnen Staaten zu studieren (STP(68)2, S. 10) und Zusammenhänge zwischen der Entwicklung des Bildungssystems und der jeweiligen Politik sowie spezifischer politischer Entscheidungen eines Landes herauszuarbeiten (STP(68)4) – damit wurde eine Form der *best practice avant la lettre* kreiert.

Gemäß den Prinzipien der Politik/Planung sollten die Modelle allerdings nicht nur mit bestehenden Variablen arbeiten, sondern ihre größte Herausforderung bestand darin, Wandel in ihre Berechnungen einzubeziehen – woran die orthodoxe, lineare und extrapolierende Planung gescheitert war: „the problems of transforming education and relating it effectively to economic and social change are amongst the most difficult with which Member countries are now faced“ (CERI/GB/68.8, S. 4). Dazu wurden zwei Strategien entwickelt: Einerseits wurden über die R&D-Strukturen, wie sie im nächstem Kapitel ausgeführt werden, „Feedback“-Konzepte institutionalisiert (STP(67)6,

207 Siehe OECD, 1961, S. 36 oder STP(62)19.

208 Großbritannien und Jugoslawien übernahmen die ersten Pilotstudien (STP/M(65)3, S. 11).

S. 11ff.), welche die Auswirkungen von Wandel und die tatsächlichen Implementationen kontrollieren konnten. Andererseits entwarfen sie mittels strategischer Veränderungen der Variablen Zukunftsszenarien, die möglichen Wandel voraussahen, wodurch bereits vorab entsprechende Maßnahmen oder Innovationen initiiert werden sollten.²⁰⁹ Wie für die systemanalytische Entwicklung insgesamt, pries sich die OECD und das CERI explizit selbst als die am besten qualifizierte Institution für die Umsetzung futurologischer Studien an, da sie über bessere Möglichkeiten als die einzelnen Mitgliedstaaten verfügen würde, mit der Komplexität der Zeit und der modernen Gesellschaft umzugehen (CERI/GB/68.8).

Futurologie

Indem die moderne Gesellschaft als eine technologische Welt von morgen konzipiert wurde, musste Bildung, so hielt Alexander King vor den Bundestagsabgeordneten der Bundesrepublik Deutschland im Jahr 1967 fest, den Menschen nicht auf die fast „überlebte“ Welt vorbereiten, sondern auf „die fremde Welt, die vor uns liegt“ (King, 1968, S. 18).²¹⁰ Um diesem Anliegen gerecht zu werden, riet King dem CERI zu einer engen Zusammenarbeit mit der *European Cultural Foundation*, welche die umfassende prospektive Studie „Europe 2000“ lanciert hatte (vgl. Kap. 5.1)²¹¹ und daher mit futurologischen Forschungsmethoden vertraut war (CERI/GB/M(69)1, S. 9). Dieser Impetus auf die Zukunft wurde sowohl von den Programmen des CERI und des ED spätestens ab den 1970er-Jahren²¹² in vollem Ausmaß absorbiert und expliziert: Ob zukünftiges wirtschaftliches Wachstum, zukünftiges Bildungswachstum oder zukünftige Bildungsentwicklung, das Attribut der Zukunft wurde unumgänglich (ED(70)6). Forschung wurde in diesem Verständnis nicht (mehr) als ein Werkzeug gesehen, die Gegenwart zu verstehen, sondern als eine Antwort auf die Probleme der Zukunft (CERI/EI(68)1). Ganz nach dem Motto, das der koreanische Wirtschaftsplaner John Friedman im Jahr 1959 in der sozialwissenschaftlichen Zeitschrift der UNESCO beschrieb: Planen sei eine Philosophie des „becoming over being“ (Friedman, 1959, S. 333) – „For the planer, the present is already history“ (ebd., S. 331).

209 Aus diesen Studien sollten auch die Schwerpunkte des Programmes des CERI generiert werden (CERI/GB/68.8).

210 Es handelte sich um eine Veranstaltung der *Deutschen Parlamentarischen Gesellschaft*.

211 In ihrer Zukunftsforschung wurde die ECF unter anderem von der *Royal-Dutch-Shell*-Stiftung unterstützt, die neben der Ford-Stiftung zentraler Sponsor des CERI war (RAC, reel 1486, 1968, 18. November).

212 Die Betonung der Zukunft nahm schon davor eine zentrale Stellung ein, wurde allerdings gegen Ende der 1960er-Jahre verstärkt explizit formuliert. So erhielten Schwerpunkte, die bereits existierten, das Attribut *zukünftig*.

Die Probleme der Zukunft, wie sie die OECD und allen voran das CERI zu lösen andachten, seien allerdings nicht einfach zu erfassen, da die Richtung der Zukunft hochgradig ungewiss sei und es daher an der Forschung wäre, alternative Szenarien und deren Wahrscheinlichkeiten, Bedingungen und Konsequenzen zu benennen. An die Planungsmethoden und -modelle wurde daher der futurologische Anspruch gestellt, dem rapiden Wandel der Gesellschaft gerecht zu werden. Es sollten Wandel einschließende, alternative Bildungszukünfte mit den jeweils nötigen Innovationen geplant werden, um (vermeintlich) valide Langzeitprognosen (long term) zu erstellen. Es dürfte nicht mehr passieren, dass an einem spezifischen Plan, der auf extrapolierenden Daten basierte, festgehalten wurde, und damit zukünftige Handlungen „to our present level of ignorance“ gebunden würden (STP/M(68)3, Annex, S. 18ff.), wie der Vorsitzende der EIP-Gruppe, Kjell Eide, zum zehnjährigen Jubiläum des CSTP anmerkte und anfügte:

„we are moving away from the idea, that the prime task of planning is to foresee the most likely path of future events. We now tend to emphasize the dependence of future developments upon deliberate political choice, often not yet made. Creating a rational basis for decisions of this kind is the prime purpose of planning“ (STP/M(68)3, Annex, S. 18ff.).

Gemäß dieser Forderung wurde auf der Bildungswachstumskonferenz im Jahr 1970 (vgl. Kap. 5.3) vom CERI ein Bericht über alternative Bildungszukünfte erstellt, der zum Ziel hatte, Planer und Politiker aufzufordern, systematisch über alternative soziale Zukünfte, alternative Bildungsziele und alternative Wege, diese Ziele zu erreichen, nachzudenken, um damit Innovationen zu generieren wie es das *I* im Akronym des CERI versprach (CERI, 1972). In diesem Prozess wurde versucht, schneller zu agieren als die Zukunft und obwohl der Fokus auf Alternativen gelegt wurde, schienen diese allesamt aus der rigiden Perspektive einer alternativlosen, modernen, technologischen Gesellschaft abgeleitet.

Die Strukturen: R&D-Mechanismen

Um die Methoden der Systemanalyse und des OR umzusetzen, und schneller als die Zukunft zu agieren, mussten in die Bildungsadministration permanente Forschungskapazitäten eingebaut werden (STP(69)5, S. 2): „R and D are necessary to achieve a rate of educational change higher than the ‚natural‘ process rate“ (CERI/EI(68)1, S. 26). Das CSTP/ED sowie das CERI entwarfen in der Folge Politiken, wie die nationalstaatlichen „administrativen Maschinerien“ anzupassen seien und fanden in der Integration von institutionalisierten Research&Development-Mechanismen die geeignete Lösung (STP(67)6; ED(70)6; CERI/EI(68)1). Dadurch förderten sie letztlich eine

außeruniversitäre Bildungsforschung, für deren Entwicklung nicht zuletzt die Gründung des CERI selbst stand. Über Indikatoren sollte diese in die Verwaltung integrierte Forschung die Performanz der Systeme kontrollieren, und damit etwaige Abweichungen unmittelbar zurückzumelden. Sie wurden – wie die R&D-Strukturen insgesamt – über die Kanäle des MRP und des EIP verbreitet. Diese Prozesse werden im Folgenden ausgeführt.

Die Integration von R&D ins Innere des Systems

Genauso wie die Methoden der Systemanalyse und des OR aus Verteidigungs- sowie industriellen Sektoren übernommen wurde, stammte auch die Idee der R&D-Mechanismen aus Industrie, Medizin und Verteidigung, insofern diese Disziplinen alle zeigten, dass Technologien nur mit der entsprechenden Entwicklung funktionsfähig eingesetzt werden können (STP(69)12, S. 13). Dies hätte auch das MRP gezeigt, dessen Scheitern vornehmlich mit einer mangelnden Umsetzung der Pläne erklärt wurde: „The capacity for innovation which depends on Research and Development work must therefore be built into the planning and policy mechanisms in such a way as to ensure that its results are effectively introduced in the educational system“ (STP/M(66)2, S. 9). Indem R&D-Mechanismen unmittelbar in die Strukturen eingebaut werden, würden sie – ganz nach dem Prinzip der Verschmelzung Politik/Planung – ein funktionsfähiges „programming“ (STP(66)3, 9/10) sowie eine Kontrolle des ganzen Systems garantieren (STP(67)6). Dadurch wurde eine Rationalisierung der Entscheidungen angestrebt (C(70)111, S. 3). R&D umfasst daher nicht nur Forschung und Entwicklung, sondern war gleichermaßen auch für die Verbreitung, die Kontrolle und die Evaluation zuständig (CERI/EI(68)1, S. 25). Aufgrund dieser umfassenden Aufgabenstellung und um dem ganzen System gerecht zu werden, verlangte die Implementation von R&D-Prozessen allerdings erhebliche Zentralisierungsleistungen unterschiedlicher Entscheidungsorgane. Dies hatte vor allem für Länder mit föderalen Strukturen erhebliche Implikationen und stellte sie vor große Herausforderungen (STP(65)2, S. 11). Dieses Problem wurde durchaus erkannt und es wurde eingeräumt, dass Planung auch dezentrale Strukturen reflektieren müsste, doch – darin war sich das OECD-Sekretariat sicher – eine zentrale Koordination sei „eine sine qua non der Effektivität“ (STP(69)12, S. 18).

Die Organisation setzte ebenso ungeachtet der nationalen Strukturen und Bedingungen voraus, dass ein internationaler Austausch zwischen R&D genauso wie der Transfer von Techniken in Industrie, Landwirtschaft oder Medizin möglich sei und die „Bildungseffektivität sowie -effizienz“ erhöhen könnte (ED(70)6, S. 15, S. 15). Obwohl im CERI darauf hingewiesen wurde, dass auszuloten sei, inwiefern zwischen erfolgreichen und nicht erfolgreichen Mechanismen unterschieden werden könnte (CERI/GB/M/68.3, S. 11),

wurde vom ED im Jahr 1972 eine erste Evaluation durchgeführt, welche die Durchdringung der R&D-Mechanismen von der Administration bis zum Klassenzimmer offenbarte. Es wurde untersucht, inwiefern R&D in die „pädagogische Praxis“ integriert war und welche Rolle diese Mechanismen bei politischen Entscheidungen spielen (ED(72)4, S. iii). Durch diese Integration der Praxis erhielt das Dreigestirn von Politik, Planung und Forschung eine vierte Komponente, welche die Totalität der systemischen Planung noch stärker unterstrich.

Das Fördern einer außeruniversitären Erziehungswissenschaft

Durch dieses Vordringen des R&D in die pädagogische Praxis und ihre gleichzeitige Verknüpfung zur Politik wurde das Schaffen einer außeruniversitären Struktur der Bildungsforschung angestrebt, deren Verbreitung Ziel der CSTP/ED/CERI-Politik wurde (STP(67)15). Das Bildungswesen wurde hier als ein System und als ein „living laboratory“ konzipiert (STP(67)15; S. iii), sodass die Planer und die Politiker davon überzeugt waren, dass Bildungsprozesse – gleich Experimenten im Labor – „wissenschaftlich geplant, arrangiert und die Resultate objektiv ausgewertet werden konnten“ (CERI/EI(68)1, S. 7). Das vom CERI-Sekretariat verfasste Dokument zu dieser Thematik deklarierte es sogar als Ziel, der „Bildungswelt“ zu helfen, einen „rationalen Zugang zur Bildung sowie zur Bildungspraxis“ (ebd., S. 9) zu finden, denn, so wurde festgehalten: „The world of education has for centuries been on its own, pursuing its own ‚noble‘ purposes, un-contested and un-tested“ (CERI/EI(68)1, S. 9).

Um diese Rationalisierung zu ermöglichen, müsste, was in Universitäten im Gegensatz zu Thinktanks unüblich sei, interdisziplinär gearbeitet werden, insofern ganz unterschiedliche Faktoren an den Bildungsprozessen beteiligt wären. Die Bildungsforschung müsse sich daher, und dies wurde mehrfach betont, klar an den Sozialwissenschaften orientieren, sei es an den Verhaltens-, Kommunikations-, oder administrativen Wissenschaften oder an der kognitiven Psychologie (STP(67)15; S. iii; CERI/EI(68)1, S. 15/16). Die Forschungsdesigns sollten sich entweder nach Laborexperimenten richten oder eine groß angelegte Sammlung von Felddaten darstellen (STP(67)15). Der Fokus lag dabei wohl nicht zufällig auf einer leichter zu operationalisierenden und analysierbaren Größe wie *Lernen* und nicht auf dem umfassenden Prozess der *Bildung* (Biesta, 2009).

Die Universitäten hätten es bisher verpasst, sich interdisziplinär auszurichten und ihnen käme daher das Monopol der Wissensgenese nicht länger zu. Es würden Strukturen und Methoden außerhalb der Universität entwickelt, welche die Interdisziplinarität garantierten (CERI/EI(68)1, S. 41). Nichtsdestotrotz wurden allerdings die Universitäten aufgefordert, diesen Institutionen gleichzukommen und sich multidisziplinär auszurichten (STP(69)12). Sie sollten, wie betont wird, ihre Verantwortung für die Gesell-

schaft in der Form einer wissenschaftlichen Politikplanung übernehmen. Diese Aufforderung evozierte allerdings durchaus auch kritische Stimmen: Alan Little, Direktor für Forschung und Statistik im britischen Ministerium, reagierte auf das oben zitierte Dokument mit Skepsis, doch endete auch er mit der qua Fatum gebundenen Liaison zwischen Forschung und Politik: „we should not ignore the point that few educational questions can be reduced entirely to empirical questions. Further, that good research is slow, patient and highly specific: by contrast policy is urgent, its tempo erratic, and its objectives general. Research and policy may well make unhappy but necessary bedfellows“ (CERI/EI/69.02, S. 10). Erste Ansätze der Universitäten, diesen Aufforderungen nachzukommen, zeigten sich in dem 1967 veröffentlichten „World Year Book of Education“ zu „Educational Planning“, in dem trotz seiner universitären Herausgeberschaft, der größte Teil der Artikel von Autoren der internationalen Planungsagenturen der UNESCO und der OECD stammten (Bereday, Lauwerys & Blaug, 1967).

Die Kontrolle der Performanz über Indikatoren

Die Entwicklung der Indikatoren, die in den gegenwärtigen Arbeiten der OECD mit dem seit 1992 jährlich publizierten Bericht „Education at a Glance“ stark präsent sind, kann explizit auf die Konzeption der Planung als ein System zurückgeführt werden (ED(71)18, S. 1). Andeutungen zu diesem Zusammenhang finden sich in John Vaizeys Kursus für angehende Bildungsplaner der MRP-Staaten aus dem Jahr 1963:

„Now it seems to me that because the education system is a 'system', it is like any other piece of social machinery which uses certain processes to achieve given ends, and it is possible to analyse it and say whether, even on its own terms, it is working effectively or not“ (Vaizey in Parnes, 1963, S. 42).

Dieses Zitat legt die Foki im Paradigma des Systems offen: Ziele und Performanz oder Output, deren effektive Relation und damit Überprüfung sowie die stete Kontrolle des Plans – oder der Modelle – und eine rationale Entscheidungsfindung mithilfe von Indikatoren. „Resultat-orientiert“ wurde laut Kjell Eide, dem Vorsitzenden der EIP-Gruppe, zum Trendwort der zweiten Planungsgeneration (Eide 1990, S. 34). An der OECD-Konferenz im Jahr 1970, die im Zeichen der Bildungspolitik für die 1970er-Jahre stand, wurden Messungen der Performanz eingefordert, die sich aus Effizienzmessungen im Sinne von Leistungs- und Ausfallraten oder der Ressourcenallokation zusammensetzten (OECD, 1971, S. 18 und S. 37). Just im Anschluss an die Konferenz publizierte das Bildungskomitee einen Bericht über das „Statistical Information System Monitoring Educational Performance“, das in der Kapitelüberschrift „The Performance of the Educational System as a Service

Organization“ aus einem öffentlichen Bildungswesen eine Dienstleistungsorganisation oder letztlich ein Dienstleistungssystem werden ließ (DAS/EID/71.62).

Mit dieser Umstellung auf Performanzmessungen ging ein doppelter Anspruch an die statistischen Daten einher: Erstens eine Quantifizierung der Qualität und zweitens eine bedeutungstragende Funktion, im Gegensatz zu einer deskriptiven. Ersteres Phänomen zeigte sich darin, dass durch das Einbinden der Bildungsqualität (durch das Vordringen ins Innere des Systems), nicht mehr nur per se quantitative Daten wie Einschreiberaten erfasst wurden, sondern es wurde ein Transfer von genuin nicht numerischen Sachverhalten wie Effekten und Effizienz von Bildung in Zahlen erwartet. Auch wenn in den Dokumenten der OECD ab Mitte der 1960er-Jahre die Integration qualitativer Aspekte in die Planung mit stärkster Vehemenz gefordert wurde, bedeutete dies nicht die Entwicklung qualitativer Planungsmethoden – sowohl das OR und die Systemanalyse arbeiteten mit quantitativen Daten. Vor diesem Hintergrund verlangten die Planer ein kontinuierlich gesteigertes Generieren von quantitativem Material, das Bildungsprozesse beschreibt (CERI/EI(68)1, S. 39). Die zweite Anforderung an die Statistik zeigte sich darin, dass die Daten nicht mehr nur deskriptiv sein sollten, sondern sie mussten nun „meaningful“ (ED(71)1, S. 5) sein. Das heißt, wie es in der Einleitung zum „World Educational Yearbook“ im Jahr 1967 zur Legitimation der Entwicklung von Indikatoren anschaulich erklärt wurde: „No doctor really wants to know how hot the patient’s body is: but temperature may indicate how ill he is“ (Bereday, Lauwerys & Blaug, 1967, S. 4). In diesem Sinne wurden auf der Konferenz zu „Educational Growth“ im Jahr 1970 nicht nur eine größere Menge und technisch verbesserte statistische Daten, wie noch in Den Haag im Jahr 1959 oder in Washington 1961, gefordert, sondern es sollten „Informationssysteme“, möglichst auf globaler Ebene erstellt werden (OECD, 1971, S. 112).

Passend zu dieser Datenobsession beschrieb C. Arnold Anderson, der Gründer des Zentrums für Vergleichende Bildungsforschung an der Universität Chicago,²¹³ dem damaligen Vize-Präsidenten der Ford-Stiftung F. Champion Ward, dass das CERI wenig theoretische Konzepte, jedoch eine Flut an Daten produzieren würde: „There is prodigious stimulation of new data and new analyses of data and a forcing of countries to examine their systems comparatively“ (RAC, reel 1485, 1969, 18. April). Um diese Daten zu generieren, musste die OECD – um bei der wohl nicht zufällig gewählten medizinischen Metapher zu bleiben (Tröhler, 2014b) – Richtwerte der Tem-

213 Anderson war neben Torsten Husén Gründer der *International Association for the Evaluation of Educational Achievement* (IEA) (National Institute of Education Singapore, 2015) und einer der federführenden Vertreter einer resultatorientierten Bildungsforschung (Cowen, 2011, S. 24).

peratorskala und ihre Bedeutungen für den Gesundheits- bzw. Krankheitszustand des Patienten festlegen; mit anderen Worten, es sollten Bildungsziele ausgearbeitet und operationalisiert werden. Genau an diesem Punkt regte sich allerdings sowohl im CSTP als auch im OECD-Rat kontinuierlicher und vehementen Widerstand (STP/M(69)2, S. 8; vgl. Kap. 5.2), hauptsächlich von der Seite des britischen Delegierten, der mit Nachdruck anmerkte: „different societies had different goals“ (STP(70)32, S. 18). Die Definition von Zielen entspräche nationalem Hoheitsgebiet, während es die Aufgabe der OECD wäre, ihren Mitgliedern bei der Lösung ihrer spezifischen Probleme zu helfen. Diese Kritik wurde durch mehrere Delegationskollegen durch das Argument der Erfordernisse der „modernen Gesellschaft“ ausgehebelt (STP/M(69)2, S. 8-14). Der französische Delegierte führte an: „The choice of objectives depended to large degree on the system of values accepted by society. It was with these values in mind that the Minister of National Education had at the Versailles Conference envisaged a ‚new European standard of culture‘“ (STP/M(69)2, S. 14). Auf diese standardisierte Kultur arbeitete die Ständige Konferenz der Europäischen Bildungsminister seit geraumer Zeit hin, forderte sie doch von der OECD die Entwicklung eines statistischen Handbuchs für die Bildungsplanung (vgl. Kap. 4.1). Die Dringlichkeit dieses statistischen Handbuchs wurde seit 1965 verstärkt betont (STP/M(65)3, S. 22) und 1967 wurde es letztlich publiziert (OECD, 1967c). Welchen Prämissen die Standardkultur und die Indikatoren folgten, wurde spätestens im Projekt „Bildungsziele in *sozio-ökonomischen* Kontexten“ (STP/M(69)2, S. 8; Hervorhebungen RB) offensichtlich, und die Idee der Ausrichtung der Indikatoren auf das sozio-ökonomische Amalgam der Lebensqualität wurde explizit (ED(71)18, S. 15).²¹⁴ Hinter der Idee stand die nach technologischem Fortschritt strebende modernde Gesellschaft, die vom niederländischen Delegierten im Jahr 1969, ähnlich der „educative society“ im Jahr 1961 in Schweden, als „knowledge society“ (STP/M(69)2, S.10) definiert wurde.

Die nationalen Maschinerien des EIP und MRP als Diffusionsagenten

Kurz nachdem Bildungsplanung 1964 in das Mandat des CSTP aufgenommen wurde, hatten die beiden großen expliziten Planungsprojekte EIP und MRP (vgl. Kap. 4.4), die mitunter einen direkten Zugang zu den national-staatlichen Plänen ermöglichten, einen Tiefpunkt zu verzeichnen: Die Pläne des MRP scheiterten vor allem an einer mangelhaften Implementierung: Die Arbeitskräfteprognosen („manpower forecasts“) hätten laut Williams zwar ein großes Korpus an Literatur produziert, seien allerdings weitgehend unbe-

214 Das Konzept, Indikatoren auf der Basis der Lebensqualität zu entwickeln, stamme aus Japan (ED(71)18, S. 15). Japan war daher wohl nicht zufällig einer der größten Geldgeber in den Anfängen des CERI (C(71)84, S. 4).

achtet geblieben. Das EIP auf der anderen Seite kämpfte mit der Tatsache, dass die Vorhersagen der Bildungsnachfrage bei Weitem übertroffen wurden und damit die Pläne unbrauchbar waren (Williams, 1972). Außerdem trat in den Treffen der nationalen Teams mehr und mehr zutage, dass die Planer geradezu ungeplant vorgingen, sodass in den unterschiedlichen Ländern ganz unterschiedliche Konzepte und Maßnahmen mit Planung verbunden wurden (STP/M(65)1, S. 11). Die OECD war insofern gescheitert, den Mitgliedstaaten adäquate und international einheitliche Methoden zur Verfügung zu stellen. Zweifelsohne zeigte sie sich jedoch erfolgreich mit dem Schaffen neuer institutioneller Strukturen innerhalb ihrer Mitgliedstaaten. Williams bemerkte in seinem Planungsrückblick für die OECD-Konferenz im Jahr 1970 die bisherigen Leistungen des MRP und EIP anerkennend: „Whereas in 1960 very few OECD countries had an explicit planning group within the national education ministry, by 1970 it is possible to identify such a group in nearly all countries, even those which strictly speaking have no national ministry of education“ (Williams, 1972, S. 12).

Um diese Strukturen aufrechtzuerhalten, d.h. das Etablieren von permanenten nationalstaatlichen Planungsmechanismen zu sichern, setzte mit den Ausarbeitungen der Methoden der zweiten Planungsgeneration die Forderung nach einer verstärkten Verbindung zu den nationalen Teams ein. Das integrierte EIP/MRP blieb dabei ein prioritärer Fokus der OECD. Die Mitgliedstaaten sollten weiterhin das Laboratorium zur Verfügung stellen, um die von der OECD entwickelten Methoden auszutesten (vgl. Kap. 4.4). Da das Scheitern der Pläne, insbesondere im MRP, auch mit einer mangelhaften Implementierung begründet wurde, kam die Forderung nach einer verstärkten Kontrolle auf. In einem ersten Schritt erhöhte die OECD daher die Frequenz der Berichterstattung der nationalen Gruppen (STP(65)2). Der zweite Schritt war die Anwendung der von der OECD entwickelten einheitlichen Analyse- und Planungsmodelle, gekoppelt mit der Forderung einer laufenden Berichterstattung der Bildungsentwicklungsplanung durch die Mitgliedstaaten (STP(68)2, STP(68)8) und damit einem Bildungsmonitoring *avant la lettre*. Die universalisierende Wirkung der Modelle ermöglichte es, die Mitglieder der OECD in einem neuen Programm, dem „Country Educational Planning“, zusammenzuschließen, das im Jahr 1969 vorgeschlagen wurde und die kontrollierende Hand der OECD um ein Vielfaches verstärkte: „It [country educational planning; RB] will necessarily become more *catalytic* and less *prescriptive* in detail more *evaluative* and *policy-oriented* and yet also more *technical* in that the range of its scientific considerations and investigations, particularly in the *behavioral* and *social sciences*, will be greatly expanded“ (STP(69)5, S. 3; Hervorhebungen RB). Dies spiegelt einerseits das Vordringen in das Innere des Systems wider, was durch die Sozialwissenschaften in einem systematischen bzw. technischen Zugang gewährleistet werden sollte. Andererseits wurde die Orientierung am Resultat explizit – nicht auf Prä-

skriptionen (Input), sondern auf Evaluationen (Output) mussten die zukünftigen Pläne der Mitgliedstaaten basieren.

Beim ersten Treffen des neu initiierten „Country Educational Planning“ im Jahr 1971 stand konsequenterweise auch die Entwicklung von Indikatoren als maßgebliches Werkzeug für die Analyse der nationalen Bildungssysteme im Vordergrund (ED(71)18, S. 1). Die adäquate Infrastruktur, das heißt die Integration von Forschungsstrukturen in die Bildungsverwaltung innerhalb der Nationalstaaten wurde hauptsächlich durch eine Gruppe vorbereitet, die den Mitgliedstaaten bei der Entwicklung einer R&D-Politik zur Seite stand (ED(70)6, S. 15). Diese R&D-Strukturen sollten die Mitgliedstaaten unter anderem auch zu einem „assessment of goal structures“ befähigen (STP(70)32, S. 2). Das Problem, dass in einem solchen Verständnis Wissenschaft und Politik nicht mehr unterschieden werden könnten, ja mehr noch, dass Planung aufgrund ihrer wissenschaftlichen Verankerung nicht einfach einen neutralen Vorgang darstellen würde, fand auf dem ersten Treffen des Länderbildungsplanungs-Programms Eingang in die Diskussion: „The boundaries were never complete clear, however, and one could not expect of planning a total political neutrality“ (ED(71)18, S. 11). Neben der Neutralität wurde von Maurice Kogan²¹⁵ auf die fragwürdige „accountability“ der Planung aufmerksam gemacht, die sich quasi exekutiv niederschlägt, ohne über ein entsprechendes Mandat zu verfügen (ED(71)18, S. 24). Nichtsdestotrotz war das neu gegründete Bildungskomitee überzeugt, dass der internationale Austausch über die Planung vergrößert (ED(70)6) und das Länderplanungsprogramm weiterhin höchste Priorität erhalten sollte (DAS/EID/70.14), sodass die R&D-Strukturen, ihre Indikatoren und die Methoden der Systemanalyse in den Mitgliedstaaten verbreitet werden konnten.

5.5 Die soziologischen Advokaten der Chancengleichheit

Mit der Umstellung auf die systemischen Managementtechniken traten die Soziologen als Akteure zunehmend in den Vordergrund. Sie begleiteten das CSTP von Beginn an, doch sie fristeten ein Schattendasein, von dem sie sich erst im Vorfeld der Gründungsphase des CERI befreien konnten. Evident wird diese Entwicklung am Aufstieg des Sozialwissenschaftlers Ronald

215 Maurice Kogan wurde Ende der 1970er-Jahre mit einer Auswertung der OECD-Länderexamen beauftragt. Darin hält er fest, dass die Daten zwar empirischen Ursprungs seien, doch die Urteile der Experten seien wertgeladen – sie würden allesamt auf der Grundlage der Humankapitaltheorie basieren, daher meinte Kogan warnend: „National histories and educational policies should not be blended into generalized metahistory“ (Kogan, 1979, S. 75; vgl. Kap. 4.4).

Gass: Er avancierte nicht nur zum neuen Direktor des CERI, sondern konnte sich nach Alexander Kings Pensionierung auch aus dessen Schatten bewegen, indem er im Jahr 1974 die Direktoratsleitung der neu gegründeten Abteilung für *Social Affairs, Manpower and Education* übernahm. In einem Brief von C. Arnold Anderson an F. Champion Ward, in dem Anderson die Fokussierung des CERI auf Daten beklagte, äußerte sich dieser auch kritisch gegenüber Ronald Gass. Dieser hätte nicht verstanden, dass erfolgreiche Bildungsreformen sich nicht von einem in ein anderes Land transferieren ließen. Anderson führte die seiner Ansicht nach irreführenden Annahmen Gass' weiter aus: „He seems to assume: 1) education is in a mess and so are societies, 2) if we changed education the social problems would be solved, 3) as in industry R&D work will produce the innovations to do the job“ (RAC, reel 1485, 1969, 18. April). Diese pädagogisierende Überzeugung, gesellschaftliche Probleme durch Bildung zu lösen, teilten jedoch weitere Sozialwissenschaftler, insbesondere Soziologen, und setzten sich für die Gründung des CERI ein. Ihre Netzwerke hatten sich am Rande der OECD-Aktivitäten gebildet und konnten in der Krise der makroökonomischen Planung, ohne großes Aufsehen zu erregen, entfaltet werden. Im Folgenden wird zunächst ein Abriss der Akteure in den Bildungsgremien der OECD gegeben, um dann eine prägende und für das Netzwerk und seinen Denkstil exemplarische Gestalt, den britischen Soziologen Albert Henry Halsey und seine „politische Arithmetik“ (Smith & Smith, 2006, S. 105) in den Blick zu nehmen.

Das Vorrücken der Soziologie

Zu dem Zeitpunkt als sich die Verhandlungen mit der Ford-Stiftung hinsichtlich der Finanzierung eines Bildungsforschungszentrums verdichteten und sich das CSTP vermehrt dem Inneren des Bildungssystems zuwandte, gab der seit der Gründung des CSTP amtierende Vorsitzende, der Sozialwissenschaftler Henning Friis, seinen Rücktritt bekannt. Er begründete seine Entscheidung damit, Personen, die im Gegensatz zu ihm, in Fragen der *Bildungspolitik* bewandert seien, den Vortritt zu lassen (STP/M(65)1, S. 3).²¹⁶ Damit läutete Friis eine neue Ära der Personenrekrutierung ein, die vermehrt auf die Bildungsministerien zielte, und auf wissenschaftlicher Ebene begann sich das Komitee vornehmlich an der Soziologie auszurichten. Dies bedeutete jedoch nicht, dass die ökonomischen Akteure wie Friis aus dem Zentrum des Geschehens verschwanden, führte doch das sozio-ökonomische Amalgam der Chancengleichheit zur Notwendigkeit beider Disziplinen.

216 Friis wurde vom belgischen Biologen Freddy Darimont ersetzt, der ebenfalls CSTP-Abgeordneter der ersten Stunde war.

Exemplarisch führte dies das Gespann des Ökonomen und stellvertretenden Generalsekretärs Michael Harris mit dem britischen Soziologen A.H. Halsey vor, die beide maßgeblich an der Gründung des CERI beteiligt waren. Harris machte sich seine Kontakte zu seinem vorherigen Arbeitgeber, der Ford-Stiftung, zunutze, für die er eine „manpower“-Mission in Indonesien leitete.²¹⁷ Seit erster Stunde begleitete ihn dabei Halsey, der seinerseits wie ein Schreiben der Ford-Stiftung zeigt, im Austausch mit der US-amerikanischen Stiftung stand (RAC, reel 1486, 1968, 31. Juli) und zusammen mit ihr die informelle Konferenz zur Gründung des Bildungsforschungszentrums in England im Jahr 1966 organisierte. Zu der Konferenz wurden die wirtschaftsstärksten Staaten Großbritannien, Frankreich, Deutschland, die USA und der Planungsvorreiter Schweden eingeladen. In dieser Zusammensetzung spiegelte die Konferenz die Mitgliederstaaten der Studiengruppe für Bildungsökonomie wider (vgl. Kap. 4.5). Während die meisten Staaten mit einer zwei- bis dreiköpfigen Delegation aus den jeweiligen Erziehungsministerien erschienen, wartete Deutschland mit fünf Personen auf. Darunter waren sowohl Vertreter der Bundesregierung als auch Kultusminister einzelner Länder.

Deutschland stellte mit Ralph Dahrendorf, dem damaligen Leiter des soziologischen Institutes der Universität Tübingen, außerdem einen zentralen Redner der dreitägigen Konferenz (RAC, reel 1486, 1966, 11. Oktober).²¹⁸ Dieser hatte kurz davor mit seiner Publikation „Bildung als Bürgerrecht“ (Dahrendorf, 1966/1965) die deutsche Bildungspolitik in Aufruhr versetzt und wurde zum Inbegriff des Paradigmas der Chancengleichheit stilisiert (Rudloff, 2003, S. 273).²¹⁹ Dahrendorf, der in der Folge als EWG-Kommissionsmitglied die bildungspolitischen Geschicke dieser europäischen Regierungsorganisation leiten sollte,²²⁰ hatte bereits im Jahr 1960 an der OEEC-Konferenz zu „Ability and Educational Opportunity“ teilgenommen (vgl.

217 Davor arbeitete Harris außerdem für die „Economic Cooperation Administration“ – die US-amerikanische Institution zur Verwaltung des Marshallplans. Dabei war er insbesondere in Schweden und in Deutschland im Einsatz (Lenz, Gotto, Kleinmann, Schreiner, 1988, S. 160).

218 Die Konferenz dauerte vom 30. September bis zum 2. Oktober 1966. Dahrendorf hielt einen Vortrag mit dem Titel: „The Expansion of Secondary Education with Particular Reference to the Development of the Comprehensive Secondary School in Europe“. Neben ihm präsentierten A.H. Halsey selbst, der britische Bildungsminister Anthony Crosland, Pierre Aigrain aus dem französischen Bildungsministerium, das OECD-Sekretariat und Francis Keppel von der New Yorker „General Learning Corporation“ (RAC, reel 1486, 1966, 11. Oktober).

219 Friedrich Edding wurde hingegen als Inbegriff des ökonomischen Wachstumsparadigmas angesehen (Rudloff, 2003, S. 273).

220 Dahrendorf avancierte im Jahr 1973 zum „Commissioner responsible for education“ (Commission of the European Communities, 1977, S. 4). Ein Jahr später wurde er zum Direktor der *London School of Economics and Social Politics* (LSE) (Halsey, 1996, S. 230).

Kap. 4.3). Der Bericht dieser Konferenz erschien wohl nicht zufällig erst im Jahr 1967 in deutscher Sprache unter dem Titel „Begabung und Bildungschancen“ (Widmaier & Aurin, 1967). Er wurde von Halsey verfasst und kann als erste Manifestation der sozio-ökonomischen Allianz gelten. Mit der Dominanz der Wachstums-Politik im CSTP geriet Halsey und mit ihm das Paradigma der Chancengleichheit vorerst in den Hintergrund. Dies änderte sich mit der Gründungskonferenz für das CERI im Jahr 1966. Nun wurde Halsey als möglicher Kandidat für den Posten des Direktors des CERI gehandelt. Dies zeigt ein internes Schreiben der Ford-Stiftung, in dem ein Mitarbeiter mögliche Kandidaten evaluierte, die vom stellvertretenden Generalsekretär der OECD (Harris) vorgeschlagen wurden (RAC, reel 1486, 1967, 28. Juni).²²¹ Das Dokument offenbart die enge Kooperation der US-amerikanischen Stiftung und ihren Einfluss auf das CERI. Im Kontrast dazu steht, dass die Personalrekrutierung in den Sitzungen des CSTP nicht mit den national-staatlichen Delegierten diskutiert wurde.

Halsey wurde in der Evaluation des Mitarbeiters der Ford-Stiftung zwar in seiner geistigen Kapazität gelobt, doch sei er „somewhat undisciplined“, und daher für die administrativen Funktionen eines Direktors eher ungeeignet (RAC, reel 1486, 1967, 28. Juni). Der britische Soziologe war seinerseits jedoch gar nicht interessiert oder, wie die anderen Kandidaten möglicherweise auch, von der unsicheren Position – damals war die Fortführung des CERI noch nicht garantiert – abgeschreckt. Dies begünstigte Gass' Bemühungen, den Posten für sich zu beanspruchen, Halsey zog sich allerdings nicht gänzlich zurück; während Gass zum Direktor des CERI vorrückte, übernahm er die Funktion des Vorsitzenden des ersten CERI-Lenkungsausschusses. In diesem Gremium fand sich auch der belgische Soziologe und ehemalige Erziehungsminister Belgiens Henri Janne, der 1967 für die UNESCO den ernüchternden Bericht schrieb, dass die Demokratisierung und damit die Chancengleichheit der Bildung in Westeuropa zwar fortgeschritten, jedoch noch keineswegs erfüllt sei. Diese Ergebnisse stellte er im gleichen Jahr der Ständigen Konferenz der Europäischen Bildungsminister vor (Williams, 1970, S. 16). Janne erhielt von einem Mitarbeiter der Ford-Stiftung das Gütesiegel „eminent European educator“ (RAC, Unpublished Reports, Nr. 10266, 1967, S. 44) und wurde gleich Halsey als Kandidat für den Posten des CERI-Direktors vorgeschlagen. Im Jahr 1973 wurde Janne vom in der Zwischenzeit amtierenden bildungspolitischen Kommissionsleiter der EWG, Ralph Dahrendorf, mit der Ausarbeitung einer europäischen Bil-

221 Die möglichen Kandidaten waren mehrheitlich schwedischer Herkunft, so erschienen Torsten Husén, Lennart Sandgren, Hans Löwbeer und Sixten Marklund auf der Liste. Daneben standen die US-Amerikaner Ralph Tyler und Louis Brighth zur Auswahl, sowie der Franzose Pierre Aigrain, Eric Ashby aus Großbritannien, Hans Reimers und Helmut Becker aus Deutschland sowie Henri Janne aus Belgien.

dungspolitik beauftragt, wofür Janne wiederum auf die Netzwerke der OECD zurückgriff.²²² Neben Janne und Halsey wurde der Lenkungsausschuss mit einem Spezialisten für Unterrichtstechnologie,²²³ mit Mitgliedern aus den nationalen Bildungsministerien aus Schweden und Frankreich und des Kultusministeriums aus Deutschland besetzt,²²⁴ lediglich ein Professor für Erziehungswissenschaften, der Italiener Aldo Visalberghi, schaffte es in das 10-köpfige Steuerungskomitee des CERI der ersten Generation (CERI/D/69.03, S. 16).²²⁵

Mit dem CERI der zweiten Generation veränderte sich die Konstellation. Michael Harris hatte die OECD bereits zum Zeitpunkt der Verabschiedung des CERI nach vierjähriger Amtsdauer (1963-1967) verlassen. Halsey legte seinerseits sein Amt als Vorsitzender des Lenkungsausschusses nieder, stand jedoch weiterhin als Experte für die Länderexamen zur Verfügung und beteiligte sich an OECD-Konferenzen. Zwischen dem CERI der zweiten Generation sowie dem Bildungskomitee, das sich mit der Auflösung des CSTP von seiner naturwissenschaftlichen Prägung löste,²²⁶ lässt sich in der Folge ein Austausch der Abgeordneten ausmachen. Dies führte in einzelnen Fällen gar zu Doppelmandaten.²²⁷ Prominenter Inhaber einer solchen doppelten Funktion war der Norweger Kjell Eide, Vorsitzender des EIP, Staatsrepräsentant im Bildungskomitee und im CERI der zweiten Generation und gleichzeitig, Halsey ersetzend, Vorsitzender des Lenkungsausschusses. Damit blieben letztendlich – trotz der Öffnung für die Soziologie – mit Ronald Gass und Kjell Eide dieselben Personen in den Führungspositionen, die das CSTP seit

222 Fast die Hälfte von Jannes Interviewpartnern pflegten Kontakte zur OECD, sei es als Delegierte im CSTP, wie Kjell Eide, als Experten der OECD-Examen, wie Helmut Becker, oder sie waren direkt in die OECD eingebunden, wie der erste Generalsekretär der OECD, Thorkil Kristensen oder der Direktor des CSTP, Alexander King (Janne, 1973).

223 Dr. Louis Bright von der Baylor University Texas war ein Elektroingenieur, der sich auf Unterrichtstechnologien spezialisierte (Sussman, 1967, S. 158). Er stand auch auf der Kandidatenliste für die Leitung des CERI (RAC, reel 1486, 1967, 28. Juni).

224 Jean Knapp aus Frankreich, Lennart Sandgren aus Schweden und Hans Reimers, der bereits an der informellen Konferenz im Jahr 1966 teilnahm, aus Deutschland.

225 Visalberghi war Professor für Pädagogik an der Universität *La Sapienza* in Rom und beschäftigte sich insbesondere mit dem Werk John Deweys (*Consulenza Pedagogica*, 2014). Weitere Mitglieder waren Alexander King und C.L. da Cruz Vidal, der damalige Vorsitzende des CSTP.

226 Beispielsweise zeigte die Schweiz, die im Rahmen des CSTP vornehmlich mit Naturwissenschaftlern bzw. Ingenieuren vertreten war, im ED eine zweifache Delegation der *Eidgenössischen Erziehungsdirektoren Konferenz* (EDK) und des Bundes (Bundesamt für Gewerbe Arbeit und Industrie; BIGA).

227 Beispielsweise nahmen die Experten des CERI der ersten Generation, Hans Reimers sowie Jean Knapp in der Folge ein Mandat als Delegierte im ED an und der portugiesische Abgeordnete C.L. da Cruz Vidal sowie der Norweger Kjell Eide übernahmen sogar die Vertretungen ihrer Länder in beiden Ausschüssen.

der ersten Stunde begleitet hatten. Eide bezeichnete die Bewegungen des CSTP Ende der 1960er-Jahre in seiner Retrospektive aus den 1990er-Jahren unverblümt als Existenzsicherung:

„Towards the end of the 60s the educational collaboration within the OECD had in a sense run out of central themes which could stir up interest in member countries. It was fairly obvious, however, that further development of the collaboration would require more emphasis on pedagogy and other purely educational issues, for which the secretariat had only limited qualifications. The contact with educational research would have to be strengthened“ (Eide 1990, S. 25).

Diese Kontakte wurden allerdings nicht in einer breiten Bildungsforschung gesucht, sondern in einer spezifischen sozialwissenschaftlich-quantitativen Ausrichtung, für die Halsey beispielhaft stand.

A.H. Halseys Soziologie der politischen Arithmetik

Der britische Soziologe Albert Henry Halsey prägte die Bildungsprogramme der OEEC/OECD seit ihren Anfängen. In den frühen 1960er-Jahren war er unter anderem Berichterstatter der Konferenz zu „Ability and Educational Opportunity“ (vgl. Kap. 4.3), Experte eines der ersten OECD-Examen über die Hochschulbildung in den USA (Halsey, 1996, S. 68)²²⁸ sowie seit erster Stunde an der Institutionalisierung des CERI beteiligt, zu dessen Lenkungsausschuss-Vorsitzenden er schließlich bestimmt wurde, und im Jahr 1970 partizipierte er wiederum als Berichterstatter an der Washingtoner Nachfolgekongferenz zum Bildungswachstum in den 1970er-Jahren. Halsey war während seiner Karriere stets mit der OECD, sei es mit dem CSTP oder später mit dem CERI und dem ED verbunden. Nicht nur auf internationaler, sondern auch auf nationaler Ebene arbeitete er eng mit der Politik zusammen; ab 1964 wurde er zum permanenten wissenschaftlichen Berater des britischen Bildungsministeriums (Halsey, 1996, S. 103). Dies erstaunt nicht, beschreiben doch Smith und Smith Halseys Wirken als von der Logik der „politischen Arithmetik“²²⁹ angetrieben (Smith & Smith, 2006, S. 105). Er sah seine Aufgabe als Akademiker in einer dualen Funktion: Einerseits den Status der

228 Insgesamt war Halsey in sechs Studien der OECD eingebunden (Smith & Smith, 2006, S. 111).

229 Die „politische Arithmetik“ entwickelte sich aus dem Merkantilismus und Kameralismus und wurde insbesondere von Sir William Petty geprägt. Sie zielte auf das Erfassen von gesellschaftlichen Regelmäßigkeiten mittels quantitativer Statistiken (Mikl-Horke, 2001, S. 58).

Gesellschaft beschreibend und andererseits in einer „experimental social administration“ (ebd., S. 105), deren Kern im Testen von sozialen Innovationen und Techniken bestand, bevor sie in ein politisches Programm mündeten, das großräumig angewendet werden sollte.²³⁰ Forschung und Politik verstand Halsey laut Smith und Smith als „part of a whole“ (ebd., S. 106).

Genauso, wie im Falle Ronald Gass' (vgl. Kap. 3.5) wurde Halsey, der die Schule frühzeitig verließ, durch den Eintritt in die Royal Air Force ein Studium möglich. Vom Westminster College wechselte er zur London School of Economics and Political Science (LSE), wo er sich auf Bildungssoziologie spezialisierte und das Handwerk der Umfrageforschung sowie den Gebrauch von Statistiken erlernte (Smith & Smith, 2006, S. 108). An dieser Ausbildungsstätte wurde ihm, wie er in seiner 1996 erschienen Autobiographie rückblickend bemerkte „the potential of sociology as political arithmetic“ (Halsey, 1996, S. 215) gelehrt, wovon er noch immer überzeugt sei. Der Zeitraum zwischen der Mitte der 1960er- bis zu den 1970er-Jahren wäre das „goldene Zeitalter“ der Verbindung zwischen Forschung und Politik gewesen. Als Beleg zitierte Halsey die Antrittsvorlesung des Soziologen David Glass an der LSE im Jahr 1949, in der dieser vorhersagte, „planning, even more in the social than in the economic field, is here to stay“ (Halsey, 1996, S. 216). Dadurch wurde Glass, wie Halsey rückblickend beschrieb, zum „Talisman“ (Halsey, 1996, S. 216) seiner Kohorte: „We were thrilled. Planning meant research and responsible argument: which meant jobs, real jobs, worthwhile jobs for us all in the future. [...] It did not necessarily mean jobs in universities – rather in the civil service – but it certainly meant teaching more students more about modern social institutions and processes“ (Halsey, 1996, S. 216). Halseys Karriere führte am „think tank up the hill“ (vgl. Kap. 2) der Universität Stanford, dem von der Ford-Stiftung finanzierten Zentrum für „Advanced Study in the Behavioral Sciences“ (Solovey, 2013, S. 129), weiter. Dort lernte er Ralph Dahrendorf kennen, der ein Jahr nach Halsey ein Stipendium an diesem in Palo Alto gelegenen Zentrum erhielt und Halsey beschrieb in seiner Retrospektive, wie sich über diesen US-amerikanischen Thinktank ein professionelles transatlantisches Netzwerk bildete: „By the end of the 1950s most, if not all of the group [fellows in Stanford; RB], had become connected to the American and European network of a now expanding international academic profession“ (Halsey, 1996, S. 72).

Die Universität Oxford wurde in der Folge Halseys Standort, von dem aus der diese Verbindungen pflegte. Im Jahr 1962 übernahm er die Leitung des neu gegründeten *Department of Social and Administrative Studies*. Dies

230 Nicht unbegründet ziehen Smith & Smith eine Parallele zwischen Halseys „experimental administration“ und der heute in der OECD und in politischen Administrationen dominanten „evidence based policy“ (Smith & Smith, 2006, S. 117).

war ein Zentrum für Studien zeitgenössischer ökonomischer und sozialer Probleme (Smith & Smith, 2006), deren Lösung Halsey in Bildungsreformen sah, die auf statistischen Berechnungen basierten. Er beschreibt seinen Beginn in Oxford folgendermaßen:

„I had grasped the fundamentals of political arithmetic and the methods of survey. A life-long programme was already fermenting in my mind with educational reform at the leading edge, moral concern with realising democratic socialism as the engine, and confident statistical method as the instrument. Already I had become recognised internationally as a writer and broadcaster, as an articulate carrier of sociological modernism – if you like (and an emergent opposition did like) a modern positivist“ (Halsey, 1996, S. 74).

Den Motor, das heißt die Legitimationsgrundlage für diese Bildungsreformen, sah der selbsterklärte Positivist Halsey diesem Zitat zufolge in einem demokratischen Sozialismus, den er mit dem Konzept der ökonomisch-amalgamierten Chancengleichheit („equality of educational opportunity“) umzusetzen gedachte. Seine ersten Vorstöße in diese Richtung datieren bereits vor seiner Zeit in Oxford. Bereits im Jahr 1956 schrieb er einen Artikel, der auf die Verschwendung der Talente aus der Arbeiterklasse hinwies (Halsey, 1996, S. 121). Halseys Autobiographie zeugt ebenfalls davon, dass die Verwirklichung der Chancengleichheit den Antrieb für sein Engagement im Bildungsbereich darstellte. Dort lässt er das religiöse Motiv einer *Heilserwartung* durch Bildung offensichtlich erkennen: „Education is a kind of secular religion in the United States: and I was always envious, admiring and also somewhat condescending to American educational earnestness“ (ebd., S. 65). Überhaupt war sein politisches Wirken durch und durch von einem religiösen Hintergrundleuchten geprägt und er bemerkte: „From my earliest consciousness I have mixed up politics and religion, regarding both as expressions of morality and essentially of this world“ (ebd., S. 101).

Zwei Jahre nach seinem Beginn in Oxford, im Jahr 1964, wurde Halsey die Möglichkeit gegeben, der säkularen Bildungsreligion politischen Ausdruck zu verleihen: Er avancierte zum wissenschaftlichen Berater des britischen Bildungsministeriums. In dieser Funktion war er wegweisend für die Einführung der Gesamtschule in Großbritannien und er versuchte mittels „Educational Priority Areas“ die Bildungschancen für die Kinder der Arbeiterklassen zu verbessern. Genauso wie bei King und Coombs wurde sein unbändiger Enthusiasmus allerdings durch ernüchternde Erfahrungen mit der ministerialen Bürokratie getrübt. Er bezeichnete ihr Personal in seiner Autobiographie als „strange tribe“ mit einer Tendenz zu einer militärischen Organisation sowie einem Hang zur Theorie und einer gänzlich ineffizienten Arbeitsweise (Halsey, 1996, S. 122). Daher schien auch Halsey, wie bereits

King und Coombs, vermehrt auf internationaler Ebene nach einer Alternative zu suchen und sie in der OECD zu finden. Laut Smith und Smith (2006, S. 108) erhoffte sich Halsey, den sie als Opportunisten charakterisieren, vom CERI monetäre Unterstützung für sein Projekt der „Educational Priority Areas“ zu akquirieren und setzte sich daher so intensiv für dessen Gründung ein.

Der Kontakt zur OECD schien über Ronald Gass gegeben, der Halsey in den späten 1950er-Jahren als Experten für die OEEC rekrutierte (Halsey, 1996, S. 63). Halsey ließ Gass' Persönlichkeit in seiner Autobiographie, wie auch in einem Interview mit der Ford-Stiftung (vgl. Kap. 3.5), in einem stark autokratischen Licht erscheinen und sparte nicht an scharfzüngigen Kommentaren: Gass hätte keine Verantwortung für sein Handeln übernommen, er wäre sogar ein „outstanding example of entrepreneurial bureaucracy“ (Halsey, 1996, S. 63) gewesen: „He was a sort of superior street arab, very very generous to his friends, always an enthusiast for new and progressive ideas, especially if they needed a bit of nimble footwork to get them pass the Secretary-General and the bureaucracy at Chateau de La Muette [Gebäude des OECD-Sitzes in Paris; RB]“ (Halsey, 1996, S. 63). Nichtsdestotrotz, so führte Halsey weiter aus, sei er Gass zu lebenslangem Dank für seinen Einsatz für „education permanente“ (Halsey, 1996, S. 64) verpflichtet und er empfand seine Aufenthalte in Paris stets als Bereicherung. Die Atmosphäre bei der OECD beschreibend hielt er in seiner Autobiographie fest: „There was always a buccaneering atmosphere about the whole enterprise“ (Halsey, 1996, S. 63). Als Beispiel fügte er an dieser Stelle die Vorarbeiten zur Gründung des CERI an und verwies darauf, wie er mit dem Generalsekretär der OECD nach New York geflogen sei, um die Ford-Stiftung von einer Finanzierung des Bildungsforschungszentrums zu überzeugen: „We set off overnight from Paris, landed at Kennedy airport, drove into New York, extracted a promise of a million dollars from George MacBundy (Isaiah Berlin had telephoned him the night before) and took off again from Kennedy that afternoon“ (Halsey, 1996, S. 63).

Das Seeräubertum war, wovon die Gründung des CERI zeugt, erfolgreich und Halsey dürfte das Institut auch inhaltlich geprägt haben. Genauso wie das Vordringen ins Innere des Systems für die Etablierung des Zentrums ausschlaggebend war, kam auch Halsey im Verlauf seiner Karriere zu dem Schluss, dass sie in die „black box of schooling“ vordringen müssten, da die Ungleichheiten trotz der Expansion persistierten (Halsey in Husén & Tuijnman & Halls, 1992, S. 52). Keineswegs wollte er sich vom Scheitern der Chancengleichheit in seinen grundlegenden Prämissen beirren lassen. Dies sei noch kein Grund, per se an der transformierenden Kraft der Bildung und damit ihrem Beitrag zu einer verbesserten Sozialpolitik zu zweifeln (Halsey, 1996, S. 118) – ganz nach dem Titel seiner Autobiographie „No Discouragement“. Überzeugt blieb Halsey auch, dass die Wissenschaft, bzw. die So-

ziologie, die notwendigen politischen Reformen anleiten sollte (Husén, Tuijnman & Halls, 1992, S. 52). Die Zeiten des „academic scribblers“, der nur hinter dem Vorhang agiere, seien vorbei, spätestens in den 1950er-Jahren sei er zu einem „verlässlichen Experten“ geworden (Halsey, 1996, S. 226). Den Sozialwissenschaftlern, so führte Halsey weiter aus, seien die Naturwissenschaftler vorangegangen. Letztere wären durch die Wirtschaftswissenschaften abgelöst worden, die in den 1960er-Jahren als steter Bestandteil in die öffentliche Verwaltung integriert wurden. Die Ökonomen hätten hohes Prestige genossen, da angenommen wurde, sie könnten die Mittel für wirtschaftliches Wachstum eruieren. Dabei hätten sie, wie Halsey mit Begeisterung beschrieb, einen neuen Administrationsstil von immensem Potenzial in die Verwaltung eingeführt – „experimental public policy formation“. Diese Methode – die starke Ähnlichkeiten zu R&D-Strukturen erkennen lässt – hätte erhebliche Auswirkungen auf den Gebrauch von Statistik mit sich gebracht: Während Statistiken „traditionell“ lediglich existierten, um den Fortschritt politischer Aktivitäten zu messen, wären sie gegen Ende der 1960er-Jahre in ein Instrument von Forschungsprogrammen umgewandelt worden, die den Ministern alternative Politiken aufgezeigt hätten (Halsey, 1996, S. 226-227).

Trotz Halseys unerschütterlicher Überzeugung, dass dieser Gebrauch von Statistiken und damit die Integration wissenschaftlicher Beratung einen unabdingbaren Bestandteil der Politikformulierung darstellte, verweist er an mehreren Stellen seiner Autobiographie auf die Grenzen dieser Verbindung (Halsey, 1996, S. 221 und S. 235). Die Soziologie, so Halsey, sei keine wertfreie Disziplin und Politik würde einer eigenen Logik unterliegen (Halsey in Smith & Smith, 2006, S. 106). Die Grenze zu erkennen, wo Wissenschaft enden und wo Politik als eine Quelle der Autorität beginnen würde, sei daher die stete Herausforderung der Soziologie. Nichtsdestotrotz war er überzeugt, dass die Soziologie die Politik beeinflussen sollte: „I imagined that diligent work at Barnett House [Social Science Institute of the University of Oxford; RB] would give me every chance to influence politics and I was almost religiously devoted to the idea of spreading sociology as a mode of understanding the modern world“ (Halsey, 1996, S. 74).

5.6 Zwischenfazit: Das gleichheits-technokratische Netzwerk

Ab der Mitte der 1960er-Jahre setzte in der westlichen Welt eine Ernüchterung hinsichtlich der Planung und der technokratischen Steuerung und Kontrolle gesellschaftlicher Prozesse ein. Paradoxerweise führte dies nicht zu einer Schwächung der technokratischen Netzwerke, sondern – ganz im Gegenteil – zu einer Maximierung und Totalisierung der Planung und damit zu

deren Stärkung. Die Probleme der Makroplanung öffneten ein Möglichkeitsfenster für ein gleichheits-technokratisches Netzwerk, sich aus dem Schattendasein des wirtschafts-technokratischen zu befreien. Die Pädagogisierung wurde in diesem Prozess ebenso total und sie mündete in ein soziales, sogar ontologisches *Engineering*. Die US-amerikanische Ford-Stiftung unterstützte diesen Prozess finanziell und prägte ihn inhaltlich.

Ab Mitte der 1960er-Jahre lässt sich ein Denkstil ausmachen, der das Feld der internationalen Regierungsorganisationen okkupiert – die Logik des Systems. Die Dominanz dieses Konzeptes stellte eine Reaktion auf das Scheitern der linearen, partiellen und auf per se quantifizierten Variablen (wie Schülerzahlen) beruhenden Makroplanung und ihrem Ziel des quantitativen Wachstums dar. Dieser Misserfolg ebnete den Weg für eine umfassende, totale Planung des ganzen Systems. Kraft dieser sollten die Mängel der alten, orthodoxen Planung überwunden werden. Dies bedeutete: Erstens eine Korrelation aller Gesellschaftsbereiche (vs. partielle Ansätze), zweitens die Integration qualitativer Aspekte (vs. quantitatives Wachstum und quantitative Variablen), drittens der Einbezug der Mikroebene (vs. Makroebene) und viertens sollte möglicher Wandel und damit die Zukunft in die Berechnungen einfließen (vs. lineare, extrapolierende Daten). Damit ging ein nahezu allmächtiger Anspruch einher, Gesellschaften von Grund auf zu gestalten und damit in ihr strukturelles Design vorzudringen. Politik wurde in diesem systemischen Denken eins mit Planung und damit eigentlich unnötig bzw. hinderlich und zu einer ausführenden Größe degradiert. Die alles entscheidende Komponente war die Wissenschaft – von der Problemdefinition bis zu den Mitteln der Problemlösung. Demokratische Prozesse der Auseinandersetzung unterwandernd nahm dieser Prozess geradezu totalitäre Züge an.

Im Zuge der totalen Planung öffneten sich internationale Regierungsorganisationen vermehrt der Bildungsforschung. Die UNESCO integrierte 1969 das IBE, die OECD verabschiedete 1968 das CERI und die sich in bildungspolitischer Hinsicht bislang zurückhaltende EWG begann 1969 eine eigene Bildungspolitik zu entwerfen (unter anderem basierend auf der Beratung von OECD-Mitarbeitern und -Experten sowie eines außeruniversitären Forschungsinstitutes). Auf europäischer Ebene fand das systemische Denken vor allem drei entscheidende Katalysatoren, welche die europäischen Staaten enger zusammenrücken ließen: Die 1968er-Bewegungen, eine sich entspannende Europapolitik durch den Regierungswechsel in Frankreich und der erneut als alarmierend eingestufte wirtschaftliche Rückstand Europas gegenüber den USA. Bezeichnenderweise waren es die Planer selbst, die ihre eigene Krise deklarierten. Die Tatsache, dass die Ansprüche, ins Innere des Systems vorzudringen und die Planung der Politik vorzuschalten, bereits vor der sogenannten Krise vorhanden waren, zeugt davon, dass diese selbstanklägerische Vernachlässigung eher erzwungen als intendiert war. Die Planer machten die Politik für das Versagen der Pläne verantwortlich; zwar nicht

explizit, jedoch in ihrer Argumentation nicht zu übersehen. Sie instrumentalisieren in der Folge ihr eigenes Scheitern, um ihren Handlungsspielraum und ihre Autorität gegenüber der Politik zu vergrößern und vor allem ein Vordringen in den qualitativen Kern der Bildung, zu dem ihnen bislang der Zugang verwehrt blieb, zu legitimieren.

Genauso wie das Scheitern der Planung nicht darin mündete, die wissenschaftliche Steuerbarkeit gesellschaftlicher Prozesse grundsätzlich zu hinterfragen, wurden auch die theoretischen Prämissen des Humankapitals und der Chancengleichheit nicht infrage gestellt, obwohl es für sie keine empirischen Belege gab. Es setzte eine positivistische Wende ein, insofern diese Theorien fortan funktionsfähig gemacht werden sollten. In diesem Prozess wurde, um beide Ansätze zu retten, ein Amalgam dominant, das in einem widersprüchlichen Anspruch an Bildung resultierte, Differenz (individuelles Einkommenswachstum) und Gleichheit in einem zu erzeugen. Dieser Akt zeitigte erhebliche Konsequenzen: Erstens führte die Amalgamierung zu einer Persistenz ökonomischer Ideen in einer camouflierenden sozialen Sprache. Zweitens erhielt die Idee der Chancengleichheit in diesem Prozess gänzlich andere Vorzeichen: Nicht mehr ein *gleicher* Status (in der Form des Inputs) wurde angestrebt, sondern durch die systemische Orientierung wandelte sich der Fokus auf das Ziel, das Resultat. Dies förderte ein spezifisches Bildungsverständnis: Nicht Diversität sollte erzeugt werden, sondern Homogenität bzw. Menschen, die „development-minded“ agierten. Bildung sollte, die totale Pädagogisierung offenbarend, einem sozio-ökonomischen Leben gerecht werden und avancierte dadurch zu einem ontologischen Projekt des „Learning to Be“. Dabei wurde eine nahezu religiöse Heilserwartung an Bildung evident: Einer der maßgeblichen Wegbereiter des CERI, der britische Soziologe A.H. Halsey, explizierte in seinem Konzept Bildung als säkulare Religion.

Die Trendwende zum Inneren des Systems und zur Qualität der Bildung bedeutete nicht, dass qualitative Forschungsmethoden verwendet wurden, sie förderte im Gegenteil eine Quantifizierung der Qualität. Aus Daten wurden daher mehr Daten, die vor allem nicht nur beschrieben, sondern eine bedeutungsgebende Funktion übernahmen, indem sie sich an konkreten Zielen orientierten und damit in evaluative Instrumente transformiert wurden. Planung wurde mehr und mehr durch den Begriff des Managements ersetzt. Dieses war von der Planung nicht grundverschieden, es stellte vielmehr eine totale Ausformung derselben dar. Dementsprechend griffen CSTP/ED/CERI verstärkt zu den kriegsplanerischen Methoden des Operations Research und der Systemanalyse. Mit diesen Methoden ging ein verstärkt quantitativer und vor allem *zielorientierter* Impetus einher. Die Ziele sollten jedoch nicht von der Politik vorgegeben, sondern vorab wissenschaftlich bestimmt werden. Dazu verwendeten die Planer Verfahren der Futurologie. Mit ihrer Hilfe strebten sie an, die Zukunft vorauszusehen und dadurch die Kurzsichtigkeit

der linearen Planung zu überwinden sowie möglichen Wandel in die Berechnungen einzubeziehen. Tatsächlich integrierte dieses Management jedoch nicht Wandel, sondern durch die Orientierung an der Zukunft wurde versucht, diesen zu steuern und zu kontrollieren. Die Planer wollten schneller als die Zukunft agieren – und sie ignorierten dabei, dass sich mit jeder Veränderung der Gegenwart auch die Zukunft verändert. Um die Kontrolle ihrer Pläne zu garantieren und den Wandel zu steuern, veranlasste die OECD ihre Mitgliedstaaten, permanente Forschungsorgane – R&D-Strukturen – zu institutionalisieren, die etwaige Abweichungen über die Auswertung von Indikatoren unmittelbar feststellen und zurückmelden konnten.

Das gleichheits-technokratische Netzwerk begleitete die OECD bereits seit ihren ersten bildungspolitischen Auseinandersetzungen, es stand zu Beginn allerdings im Schatten der wirtschafts-technokratischen Verknüpfungen. Die Legitimationsnot des Letzteren gab den Gleichheits-Technokraten die Möglichkeit, sich dominant zu positionieren. Obwohl das CERI in den Kern der Bildungsaktivitäten vorstoßen sollte, wurden kaum Erziehungswissenschaftler eingebunden, sondern stattdessen Sozialwissenschaftler rekrutiert, die sich auf quantitative Methoden des Managements verstanden. So war eine der prägenden Gestalten, der Soziologe A.H. Halsey in die sozialwissenschaftliche statistische Forschung des Militärs integriert und er hatte – wie das Netzwerk insgesamt – enge Kontakte zum Center for Advanced Study in Behavioral Sciences der Universität Stanford. Dieses Zentrum wurde von der Ford-Stiftung finanziert, die als maßgeblicher finanzieller Träger des CERI agierte. Die Ford-Stiftung hatte seit erster Stunde an den Vorbereitungen des CERI teil, während die Mitgliedstaaten der OECD in diesem Prozess größtenteils übergangen wurden. Es herrschte eine von Halsey als seeräuberisch beschriebene Atmosphäre bei der OECD. Das Sekretariat der Organisation konzipierte das Bildungsforschungszentrum zusammen mit der Ford-Stiftung und auserwählten Experten ausschließlich aus nördlichen OECD-Staaten, die jedoch nicht in einem Regierungsauftrag handelten. Die Mitgliedstaaten wurden mit dem CERI nahezu vor vollendete Tatsachen gestellt. Während sie das Zentrum erst nur akzeptierten, weil die Ford-Stiftung die Finanzierung übernahm, setzte in der zweiten Abstimmungsrunde ein Ringen der Politik um die Kontrolle des Zentrums ein. Die Staaten reüssierten und der Lenkungsausschuss, der ursprünglich als ein Gremium unabhängiger Experten angedacht war, wurde semipolitisiert, indem den Mitgliedstaaten das Recht eingeräumt wurde, je einen Experten zu entsenden. Neben dieser teilweisen Politisierung gelang es dem – um seine Existenz besorgten – OECD-Sekretariat außerdem, das Zentrum (enger als von den Initiatoren vorgesehen) an die Verwaltung der Organisation zu knüpfen. Das Sekretariat positionierte sich unübersehbar als „actor in its own right“, der Strategien entwickelte, um sein Fortbestehen zu garantieren. Dieser Mechanismus der Selbsterhaltung bürokratischer Strukturen dürfte auch auf nationalstaatlicher Ebene nicht zu

unterschätzen sein. Indem die Planungsprogramme sowie das CERI die nationale Maschinerie ankurbelten, förderten sie die Errichtung nationaler Strukturen, die in der Folge gewissermaßen existenzielle Ansprüche entwickelten und damit im Gegenzug ihr internationales Pendant stärkten.

Der – trotz der Politisierungstendenzen – formal aufrechterhaltene semi-autonome Status bot dem CERI einen zweifachen Vorteil: Erstens konnte das Zentrum von den direkten Regierungskanälen der OECD profitieren, ohne den hemmenden Prozessen der politischen Kontrolle ausgesetzt zu sein und zweitens führte das Label der Unabhängigkeit zu einer Gleichsetzung mit wissenschaftlicher Neutralität. Dieser objektive Nimbus war allerdings ein politischer Spielball für verschiedene Akteure: Einerseits versuchten individuelle Akteure mittels des Zentrums monetäre Hilfeleistungen für ihre Reformprojekte zu erhalten (bspw. A.H. Halsey), andererseits wurde es benutzt, um innenpolitischen Druck zu erzeugen (bspw. Frankreich). Mit dieser Politisierung der Wissenschaft und der gleichzeitigen Verwissenschaftlichung der Politik etablierte sich, wie im nächsten, die Untersuchung abschließenden Kapitel hervorgehoben wird, ein Kult der Expertise.

6. Fazit: Die freie Welt und der Kult der Expertise

„Planning in our sense reflects the fact that we live today in an age of analysis in which the ancient traditions that lent meaning and significance to our lives have been destroyed, and science has become the chosen road to knowledge and to truth (statistically founded)“ (Friedman, 1959, S. 329-330).

Der Ausgangspunkt der Untersuchung war das Phänomen der gegenwärtig ausgeprägten Präsenz einer internationalen, professionalisierten Bildungsexpertise, die sich durch eine institutionalisierte Verschränkung von Politik und Wissenschaft auszeichnet und eine universelle Bildungssprache verbreitet. Durch welche historischen und kulturellen Denkstile und Netzwerke die internationalen Experten, die diese Sprache sprechen und eine spezifische Bildungsforschung prägen, entstanden sind, stellte das Kerninteresse dar. Dies wurde anhand der Entwicklung der OECD zu einer Bildungsexpertin rekonstruiert. Sie wurde, so die übergreifende These, vor dem Hintergrund des Kalten Krieges – in den späten 1950er- und den 1960er-Jahren – geformt und geprägt. Die kaltkriegsgeprägte Kontrollkultur schuf Raum für die Entfaltung unterschiedlicher technokratisch-pädagogisierender Netzwerke. Diese kreierten und verbreiteten eine außeruniversitäre, sozialwissenschaftlich quantitative und zielorientierte Bildungsforschungskultur, die in einem *social engineering* mündete. Ihre Epistemologie und ihre Methoden stammten unter anderem aus der militärischen Kriegsforschung, und die USA agierten als zentraler Vorreiter und Katalysator. Die pädagogisierenden Technokraten erwiesen sich nicht zuletzt als durchschlagskräftig, da sie Akteure mit gänzlich unterschiedlichen Zielsetzungen zu einflussreichen Netzwerken verbinden konnten, die in der OECD die ideale Plattform fanden, ihren Denkstilen Ausdruck, d.h. eine substantielle Form zu verleihen und damit ihre Existenz zu festigen und ihre Ausdehnung zu autorisieren.

Die Untersuchung hat gezeigt, dass sich die Netzwerke trotz differierender Ziele durch die gemeinsame technokratische Vision einer universellen Entwicklung der Welt und damit durch den Glauben an eine absolute Wahrheit charakterisierten. Basierend auf dieser Annahme wurden Glaubenssätze bzw. Zweck-Mittel-Relationen entworfen, die beschrieben, nach welchen weltweit gültigen Gesetzen Gesellschaften funktionieren. Obwohl hochgradig normativ, erhielten die Glaubensformeln – verpackt in wissenschaftliche Modelle und insbesondere in Zahlen – einen objektiven Status. Was Theodore Porter als „Trust in Numbers“ beschreibt, wurde in seiner Gänze entfaltet und Expertise tendierte in der Konsequenz dazu, mit Objektivität zu verschmelzen (Porter, 1995, S. 7). Bildung wurde in den technokratischen

Kausalitätsschemata die Funktion eines wegweisenden Mittels gesellschaftlicher Transformation zugeschrieben und sie wurde damit geradezu zu einem *Heilsbringer* stilisiert. Entsprechend wurden die Bildungsprobleme, die zur Erschaffung der OECD als Bildungsexpertin führten, stets aus einem normativen Blickwinkel – der Vision einer wissenschaftsbasierten Welt und dem sozio-ökonomischen Vakuum eines universellen Developments – abgeleitet. Weil Bildung als zentraler Bestandteil dieser universalistischen Epistemologie galt, konnte eine Bildungspolitik auf internationaler Ebene legitimiert und gleichzeitig eine internationale außeruniversitäre Bildungsforschung institutionalisiert werden. Dadurch entstand eine Bildungsexpertise, die ungeachtet jeglicher Kontexte weniger auf Inhalte als auf bestimmte wissenschaftliche Methoden setzte. Basierend auf den universellen Prämissen und den technokratischen Glaubensformeln der *freien Welt* entwickelte sich ein Kult der Expertise, der demokratische Prozesse der Aushandlung tendenziell zu unterlaufen drohte. Diese Überlegungen werden im Folgenden in zwei Schritten ausgeführt: Erstens werden zusammenfassend und schlussfolgernd die Meilensteine der Institutionalisierungsprozesse und die sich gleichzeitig vollziehende Etablierung einer universellen Bildungssprache dargestellt (6.1). Zweitens wird erörtert, wie der Expertisekult, der aus den universalistisch-technokratischen Prämissen der *freien Welt* hervorging, sich in einer *Monarchie der Evidenz* äußerte (6.2).

6.1 Meilensteine auf dem Weg zur Bildungsexpertin

In diesem Unterkapitel werden erstens die technokratisch-pädagogisierenden Netzwerke, die sich herauskristallisierten sowie die ihnen eigenen Denkstile, die Prägung durch die USA und das Militär und die unterschiedlichen Ziele und Akte der Pädagogisierung einander kontrastierend gegenübergestellt. Gleichzeitig wird hervorgehoben, wie diese Netzwerke mittels der OECD eine spezifische sozialwissenschaftlich quantitative und zielorientierte Bildungsforschung kultivierten und verbreiteten, die stärker auf Glaubensformeln und Mythen als auf wissenschaftlichen Grundlagen aufbaute. Zweitens wird der Umstand erörtert, dass diese Netzwerke ihre Bande nicht zufällig eng zur OECD schnürten. Basierend auf diesen Ergebnissen wird drittens gezeigt, inwiefern durch die Akteur-Netzwerk-Theorie (ANT) Prozesse sichtbar wurden, die mit funktionalistischen oder strukturellen Ansätzen tendenziell verdeckt geblieben wären und gleichzeitig wird darauf eingegangen, wo die ANT an Grenzen stößt.

Die technokratisch-pädagogisierenden Netzwerke

Die Entwicklung der OECD zu einer Bildungsexpertin mit ihrer Verschmelzung von Politik und Wissenschaft ist nur vor dem Hintergrund eines umfassenden Vorrückens der Wissenschaft in die zivilen Bereiche der Politik zu verstehen. Dieser Trend wurde insbesondere in den USA lanciert. Dort vereinten sich Forscher außerhalb der Universitäten in sogenannten *Denkpanzern* (Thinktanks wie etwa RAND) – der militärische Bezug wird auch auf einer begrifflichen Ebene offensichtlich. Sie hatten während des Zweiten Weltkrieges das Militär erfolgreich beraten und setzten sich in der Folge zum Ziel – nicht zuletzt um ihre eigene Existenz in Friedenszeiten zu sichern –, die zivile Politik zu verwissenschaftlichen und zu rationalisieren. Dafür benutzten sie dieselben mechanischen Techniken, die sie für die Kriegsplanung entwickelt hatten, wie das Operations Research oder die Systemanalyse, die sich an Zielen bzw. am Output orientierten. In diesem Prozess entstand neben einer traditionellen universitären Wissenschaftsexpertise, die *ad hoc* einberufen werden konnte, eine permanente, institutionalisierte und damit professionalisierte Form der wissenschaftlichen Politikberatung.

Für die OEEC/OECD und die Entwicklung ihrer Bildungspolitik und -forschung waren die aufstrebenden politikberatenden Experten und ihre Methoden prägend. Rund um die Organisation formierten sich drei unterschiedliche technokratisch-pädagogisierende Netzwerke, deren Ziele, generisch erfasst, in der Wissenschaft, in der Wirtschaft und in Gleichheit verortet werden können. Obgleich sie sich in ihren Zielsetzungen und ihren Akteuren unterschieden, teilten die Netzwerke drei wesentliche Merkmale: Erstens waren sie von der Vorstellung geprägt, dass sich Gesellschaften weltweit, ungeachtet ihrer jeweiligen Voraussetzungen und Kontexte, universell entwickeln. Zweitens charakterisierten sie sich durch den Glauben, dass dieser Prozess wissenschaftlich geplant und nicht politisch gelenkt werden sollte und drittens gingen alle davon aus, dass ihre spezifischen Ziele durch Reformen im Bildungssystem erreicht werden konnten. Aufgrund der universalistischen Vision wurde angenommen, dass weltweit die gleichen Reformen greifen würden und diese daher auf internationaler Ebene entworfen werden konnten. Diese Netzwerke waren bei der OECD nicht nacheinander, sondern gleichzeitig präsent, sie wechselten sich jedoch in ihrer Dominanz ab.

Die ersten bildungspolitischen Auseinandersetzungen der OEEC wurden durch Wissenschaftstechnokraten angestoßen. Ihr Netzwerk zeichnete sich durch eine Allianz von Naturwissenschaftlern mit der US-amerikanischen Regierung aus. Es konnte sich basierend auf der Vorstellung entfalten, dass die Wissenschaft die Lösung für die Probleme *der* Moderne barg und vor allem auch über den Sieger des Kalten Krieges entscheiden würde. Das Ziel der Akteure dieses Netzwerkes war es, die Wissenschaften, besonders die Naturwissenschaften zu fördern. Sie gingen von dem Universalismus aus,

dass sich der Globus in eine wissenschaftsbasierte Welt wandelte, der sich das technologisch und wirtschaftlich rückständige Europa stellen musste. Bildung wurde dabei zur zentralen Voraussetzung für eine hochwertige Wissenschaft stilisiert und so wurde das wissenschaftliche Wettrüsten des Kalten Krieges pädagogisiert. Im Zuge dieser Entwicklung hatte die OEEC im Jahr 1958 das Committee for Scientific and Technical Personnel (CSTP) verabschiedet. Mit der Gründung dieses Komitees hatte die OEEC – trotz anfänglicher Widerstände, der Wissenschaft einen Platz im „ernsten Geschäft der Politik“ einzuräumen – einen bedeutenden Schritt unternommen, sich in ihrer Politik wissenschaftlich beraten zu lassen. Das Komitee stellte gleichzeitig den entscheidenden Schnittpunkt dar, mit dem Bildung in das Interessenfeld der Organisation rückte.

Der Prozess war in zweifacher Hinsicht durch die aufstrebenden militärischen Experten geprägt: Erstens stammte die Hälfte der finanziellen Ressourcen für das Komitee aus dem US-amerikanischen Verteidigungsministerium – die USA wollte sich ihrer wirtschaftlichen und militärischen Allianzen vergewissern. Zweitens war der zentrale Wegbereiter und spätere Leiter des Komitees, Alexander King, in die britische Kriegsplanung involviert und während des Zweiten Weltkrieges in Washington stationiert, um mit den dortigen *defense intellectuals* zu kooperieren. Bezeichnenderweise scheiterte er nach seiner Rückkehr nach Großbritannien damit, OR in die britischen Ministerien einzuführen, woraufhin er auf internationaler Ebene für die Wissenschaft als politisches Steuerungsinstrument zu werben begann und schließlich im CSTP reüssierte. Dieses entwickelte, basierend auf dem grassierenden Produktivitätsdiskurs und der kausalen Annahme, dass Bildung ein zentrales Element einer erfolgreichen Wissenschaft sei, eine erste Form der bildungspolitischen Expertise bzw. Steuerung. Es handelte sich allerdings lediglich um deskriptive – nicht zielgerichtete – prognostische Verfahren, die mittels extrapolierender Daten für die – nicht vorab definierte – wirtschaftliche Produktion den zukünftigen Bildungsbedarf errechneten. Diese Berechnungen waren auf den naturwissenschaftlichen und technischen Bereich fokussiert und damit partiell, linear und die Variablen per se quantitativ (etwa Schülerzahlen).

Die Bildungsprogramme des CSTP koordinierte der Sozialwissenschaftler Ronald Gass, der von King rekrutiert wurde. Gass war wie King in die britischen Militärwissenschaften involviert (bei der RAF) und hatte wie dieser keine Erfahrung mit bildungspolitischen oder erziehungswissenschaftlichen Fragen. Als Sozialwissenschaftler stellte Gass im CSTP eine Minderheit dar; das Komitee wurde insgesamt von Naturwissenschaftlern und Ingenieuren dominiert. Bereits in den beginnenden 1960er-Jahren änderte sich jedoch die wissenschaftliche Referenzdisziplin und damit die Akteure und das Netzwerk insgesamt.

Obwohl sich erste Soziologen bemerkbar machten, wurde zunächst das wirtschafts-technokratische Netzwerk bestimmend. Dieses zeichnete sich durch eine Zusammenarbeit von Ökonomen aus, die mit der US-amerikanischen Ford-Stiftung koalierten und deren Programm auf dem Denkstil des *Development* basierte. Die universelle Logik des *Development* postulierte Phasen der gesellschaftlichen Entwicklung und orientierte sich – analog den RAND-Experten der Systemanalyse – an vorab bestimmten wirtschaftlichen Entwicklungszielen. Damit veränderte sich der Universalismus, wie ihn die Naturwissenschaftler vertraten, entscheidend: Die Naturwissenschaftler gingen zwar ebenso von einer universellen globalen Entwicklung aus, doch konzipierten sie dieses Voranschreiten offen, ohne konkrete makroökonomische Ziele anzuvisieren. Mit der Einteilung der Welt in Entwicklungsphasen und Entwicklungsziele, wie es die Ökonomen praktizierten, wurden Gesellschaften weltweit mess-, plan- und vergleichbar. Im Rahmen dieses Netzwerks erfolgte ein weiterer Akt der Pädagogisierung, der sich im Humankapitaldiskurs niederschlug und Bildung als kausales Mittel setzte, wirtschaftliches *Development* zu beschleunigen. Die wissenschaftliche Funktion von Bildung ging damit in einer ökonomischen auf.

Das wirtschafts-technokratische Netzwerk wurde im CSTP ab 1959 salient, zu einem Zeitpunkt, als sich der Übergang von der OEEC zur transatlantischen OECD abzuzeichnen begann. Die OECD, deren Politik sich auf *Development* und Wachstum fokussierte, nahm ihre Tätigkeiten 1961 auf. Sie verabschiedete ein eigenes Direktorat für Wissenschaft, wodurch deren Rolle innerhalb der politischen Organisation stärker zementiert und ihr politikberatender Handlungsspielraum vergrößert wurde. Die OECD stützte ihre Politik des wirtschaftlichen Wachstums entsprechend auf eine vermeintlich wissenschaftliche und universell gültige Wachstumstheorie. Die fundamentalen Zweifel von Wirtschaftswissenschaftlern an dieser Theorie wurden ignoriert – der OECD-Rat verabschiedete noch im Jahr 1961 das gemeinsame Ziel einer Wachstumsrate von 50 Prozent. Die Unsicherheiten darüber, was wirtschaftliches Wachstum konstituierte, bildeten für alle Ausschüsse der OECD den rhetorischen Container, um sich innerhalb der Organisation – und letztlich in den Nationalstaaten – stark zu positionieren.

Die Entwicklungen erfassten auch das CSTP. Es begann in Zusammenarbeit mit der US-amerikanischen Ford-Stiftung, welche das CSTP-Sekretariat ebenso eng in seine Personalrekrutierung einbezog, ökonomische Experten zu vereinen, die sich dem Zusammenhang von Bildung und ökonomischem Wachstum widmeten. Die Ford-Stiftung stand in regem Kontakt und Austausch mit RAND und damit mit den aus dem Militär hervorgegangenen politikberatenden Experten. Sie veröffentlichte zusammen mit diesem ursprünglich militärischen Thinktank im Jahr 1959 eine Untersuchung zur systemanalytischen Bildungsplanung. Die enge Kooperation zwischen der US-amerikanischen Stiftung und dem CSTP-Sekretariat stand in starkem

Kontrast zur Einbindung der nationalstaatlichen Delegierten, die in diesem Prozess weitgehend ausgeschlossen wurden. Nichtsdestotrotz verabschiedete das Steuerungskomitee des CSTP zu Beginn der 1960er-Jahre umfassende Projekte zur wirtschaftlichen Bildungsplanung und eine permanente Studiengruppe für Bildungsökonomie. Diese setzte sich mehrheitlich aus ökonomischen Experten zusammen, die ausschließlich aus den nördlichen Mitgliedstaaten der OECD stammten. Die Studiengruppe für Bildungsökonomie, die das wissenschaftliche, rationale Fundament der Bildungsplanung liefern sollte, erwies sich allerdings als mit den politischen Anliegen nicht kompatibel. Auf ihren Treffen erntete die grundlegende Prämisse, dass Bildung zum ökonomischen Wachstum beitrage – genauso wie die universelle Wachstumstheorie insgesamt – scharfe Kritik. Diese wissenschaftlichen Einwände waren jedoch unerwünscht; der Zusammenhang sollte nicht hinterfragt, sondern – ganz positivistisch –, falls nicht vorhanden, hergestellt werden. Die Studiengruppe wurde nach vierjähriger Existenz im Jahr 1964 abgesetzt. Im Gegensatz dazu florierte die politische Umsetzung, die Bildungsplanung. Zu demselben Zeitpunkt, als die akademische Studiengruppe aus dem Programm des CSTP gestrichen wurde, nahm das Komitee Bildungsplanung explizit in sein Mandat auf. Dadurch löste sich dieses verstärkt von seinen naturwissenschaftlichen Anfängen und Bildung rückte auf einer Makroebene als Ganzes ins Zentrum. Vorstöße, dieser Ausdehnung Rechnung zu tragen und einen Bildungsausschuss zu verabschieden, wurden allerdings abgelehnt, sodass die Beschäftigung der OECD mit Bildung – von außen kaum ersichtlich – in der Einheit des CSTP weiterwachsen konnte. Im Unterschied zu den deskriptiven Anfängen der Bildungsprognose orientierten sich die Modelle der Bildungsplanung mittlerweile an vorgegebenen, vorab definierten Zielen – so der 50-Prozent-Wachstumsrate und wurde dadurch normativ. Das Komitee entwickelte, basierend auf mehrheitlich quantitativen Variablen (wie Schülerzahlen) der Makroebene, erste bedeutungsgebende Indikatoren, mit denen die jeweilige Bildungspolitik der Mitgliedstaaten gemessen und verglichen werden konnte – die naturwissenschaftlichen Könige wichen den bedeutungsgebenden Hohepriestern der Ökonomie.

Ab Mitte der 1960er-Jahre regte sich verstärkt ein weiteres Netzwerk, das die Geschicke des CSTP seit seiner Gründung bestimmen wollte – das gleichheits-technokratische. Dieses charakterisierte sich durch einen Zusammenschluss von vornehmlich Soziologen, die wiederum in der Allianz mit der Ford-Stiftung agierten und unter den Vorzeichen eines systemischen Denkstils die Prämisse der Chancengleichheit verfolgten. Dieses Netzwerk war innerhalb des CSTP sogar vor dem wirtschafts-technokratischen präsent und versuchte gleichsam die Wachstumspolitik der Organisation für seine Zwecke zu instrumentalisieren. Es geriet jedoch durch die Hochkonjunktur des Humankapitals in den Hintergrund und wurde lediglich als soziale Legitimation in dessen Windschatten mitgetragen. Dies änderte sich jedoch im

Zuge der multiplen Krisen, die sich ab Mitte der 1960er-Jahren abzuzeichnen begannen. In die Kritik gerieten der quantitative Wachstumsfokus (vs. qualitative und soziale Aspekte), die partielle Herangehensweise (vs. ganzheitlich) und die quantitativen Variablen (vs. quantifizierte Qualität). Zudem erwiesen sich die Pläne als falsch (vs. Einbeziehen von Wandel) oder wurden von der Politik schlicht ignoriert. So wurden sowohl die Humankapitaltheorie als auch die Aspirationen der Chancengleichheit entzaubert. Diese Krisen führten jedoch paradoxerweise nicht zu einer Schwächung der technokratischen Netzwerke – abgesehen vom naturwissenschaftlichen (s.u.) –, stattdessen instrumentalisierten diese das eigene Versagen, um ihren Handlungsspielraum, ihre Kontrolle und Autorität zu vergrößern und der Politik eine wissenschaftliche Federführung einzuschreiben.

Die technokratischen Gesellschaftsplaner stellten ihre bisherigen Planungsmethoden selbst an den Pranger, um eine totale Planung mittels des Systemdenkens zu legitimieren: Sollte Planung erfolgreich sein, musste sie alle intervenierenden Variablen des ganzen Gesellschaftssystems einschließen und in ihr strukturelles Design vorstoßen. Damit wurde explizit nicht angestrebt, bestehende Politiken wissenschaftlich effizient umzusetzen, sondern die Planer wollten der Politik möglichst vorgeschaltet, das heißt in die politische Zielsetzung eingebunden werden. Dies hatte weitreichende Konsequenzen, indem die planerischen Ansprüche der Durchdringung der Gesellschaft nahezu totalitäre Züge annahmen und genuin nicht numerische, qualitative Variablen, nicht etwa qualitativ erforscht, sondern in eine abstrahierende, quantifizierende Sprache gefasst wurden – kurz, in einer Quantifizierung der Qualität mündeten. Der Umbruch von der Quantität zur Qualität bildete das Möglichkeitsfenster der Gleichheitstechnokraten – die Entwicklung wurde von diesen entsprechend katalysiert –, sich im Umfeld der OECD aus dem Schatten des wirtschafts-technokratischen Netzwerks zu bewegen. Die beiden Zielsetzungen Humankapital und Chancengleichheit wurden in der Form einer „equality of achievement“ amalgamiert. Gleichheit wurde dabei nicht mehr über den Input, sondern über den Output definiert. Dadurch konnte das ökonomische Legitimationsschema der Beschäftigung der OECD mit Bildung in einem vermeintlich sozialen Gewand aufrechterhalten werden.

Demgemäß rekrutierte das CSTP vermehrt sozialwissenschaftliche, vornehmlich soziologische Experten. Diese sollten – anders als es die Studiengruppe für Bildungsökonomie getan hatte – nicht die Theorien an sich hinterfragen, sondern in einem positivistischen Modus für deren Funktionsfähigkeit sorgen – mit anderen Worten, Bildung in ein nützliches Instrument der Gesellschaft transformieren. Dazu war Bildungsplanung auf einer Makroebene, wie sie das CSTP bisher tendenziell dominierte, nicht ausreichend, die Planung musste dafür auf die Meso- und Mikroebene vordringen, ins Innere des Systems, d.h. in seine Administration, die Curricula und sogar den Unterricht selbst. Dies bedeutete, dass Methoden und Annahmen des Development von

der Makroebene auf die Meso- und Mikroebene übertragen wurden. In der Folge ging es so vordergründig nicht mehr um Wirtschafts-Development, sondern um Bildungs-Development. Das Bildungswesen wurde als ein Bildungssystem konzipiert, das mittels Indikatoren, gleich einer Situation im Labor gesteuert und entwickelt werden sollte. In diesem Prozess wich die Planung einer umfassenden Form des Managements, das neben quantitativen Indikatoren, auch qualitative einbezog. Dabei griff das CSTP explizit auf systemanalytische Verfahren zurück, wie sie im Jahr 1959 von der Ford-Stiftung in Zusammenarbeit mit RAND entwickelt wurden. Von der US-amerikanischen Stiftung stammten in der Folge auch die finanziellen Mittel für die Etablierung eines Bildungsforschungszentrums – des CERI – innerhalb der OECD.

Einmal mehr fanden die Vorbereitungen jedoch ohne die nationalstaatlichen Delegierten statt. Das OECD-Sekretariat entwarf im Jahr 1966 zusammen mit der Ford-Stiftung und einer Gruppe auserwählter Experten ausschließlich nördlicher OECD-Mitgliedstaaten die Anatomie des Zentrums.²³¹ Das CERI sollte die Politik der Mitgliedstaaten zwar beeinflussen und die politisch etablierten Kommunikationskanäle benutzen, seinerseits jedoch unbehelligt von der Politik forschen können. Um das Zentrum vor politischen Auseinandersetzungen zu schützen, war ein semiautonomer Status angedacht. Die Mitgliedstaaten der OECD gewährten diesen, da das CERI von der Ford-Stiftung finanziert wurde. Dadurch konnte die Bildungsforschungseinheit der OECD 1968 etabliert werden. Die Gründung des CERI fiel in eine politisch – im Speziellen bildungspolitisch – äußerst bewegte Zeit, in der die europäischen Staaten vermehrt zusammenrückten. Im Zuge dieser Entwicklungen gaben die Mitgliedstaaten der OECD nach der zweijährigen Finanzierungsära durch die Ford-Stiftung 1970 grünes Licht für eine Weiterführung des Zentrums und übernahmen die Finanzierung selbst. Daher wollten sie die wissenschaftliche Unabhängigkeit nicht mehr dulden, weshalb der Lenkungsausschuss des CERI semipolitisiert wurde. Das CSTP-Sekretariat bemühte sich außerdem darum, das Zentrum eng an sich und damit an die OECD-Verwaltung zu knüpfen, um seine Existenzgrundlage nicht zu verlieren und durch das Zentrum ausgeboten zu werden. Darin war es erfolgreich, sogar doppelt, indem nicht nur das CERI an die bisherige OECD-Verwaltung geknüpft wurde, sondern auch der Bildungsfokus des CSTP, der 1964 noch negiert worden war, nun anerkannt wurde: Das CSTP wurde 1970 aufgelöst und in den Bildungsausschuss (ED) überführt. Damit wurden die naturwissen-

231 Diese wiesen besonders enge Beziehungen zum *Center for Advanced Study for Behavioral Sciences* der Universität Stanford auf, das von der Ford-Stiftung finanziert wurde. A.H. Halsey, eine der prägenden Gestalten, war gleich Ronald Gass in die statistische Sozialforschung der britischen RAF integriert und zu dem Treffen wurden auch Experten der Systemanalyse eingeladen.

schaftlichen Wurzeln des Komitees nahezu gekappt und die naturwissenschaftlichen Experten verschwanden zugunsten der amalgamierten Sozial-Ökonomen. Diese Dominanz spiegelte sich auch in strukturellen Prozessen: Mit Alexander Kings Pensionierung im Jahr 1974 wurde die Wissenschaft dem Industriekomitee zugeordnet, während Bildung in das neu gegründete Directorate for Social Affairs, Manpower and Education integriert wurde. Damit erklomm Bildung, die zuvor nur in einem einzelnen, nicht per se bildungspolitischen Ausschuss, dem CSTP, wachsen konnte, die Direktoratebene der Organisation. Es sollte allerdings noch einmal 30 Jahre dauern, bis Bildung im Jahr 2002 – kurz nach der Veröffentlichung der ersten PISA-Resultate – ein eigenes Direktorat und damit die höchste institutionelle Würde erhielt.

Die Position der OECD im internationalen Feld

Die verschiedenen Netzwerke, deren Formation und Wirken im vorhergehenden Unterkapitel beschrieben wurde, waren bei allen internationalen Regierungsorganisationen präsent, sie schnürten ihre Bande jedoch eng zur OECD, die dies im Gegenzug auch zuließ. Die OECD verfügte im Vergleich zu ihren Mitstreitern über bedeutende Vorteile: Im Gegensatz zur UNESCO waren ihre Mitglieder viel homogener bzw. ausschließlich westlich und sie stand damit organisationsintern nicht im Kreuzfeuer des Kalten Krieges. Diese Position schwächte die UNESCO maßgeblich und ließ sie stets unterfinanziert. Am Verhältnis der OECD und der UNESCO wurde zudem erkenntlich, dass internationale Organisationen einen gemeinsamen Markt bestreiten, untereinander in Konkurrenz stehen und sich eher aneinander angleichen als voneinander abgrenzen. Obwohl der Development-Imperativ im Kern ökonomischen Prämissen folgte, passte die UNESCO diesen an ihre Politik der Demokratisierung der Bildung an. Sie beschleunigte die Verabschiedung des IIEP, damit ihr die OECD nicht zuvorkam. Das verzerrte Finanzierungsgefüge wurde allerdings daran ersichtlich, dass das IIEP mit einer halben Million Dollar Startkapital gesponsert wurde, während dem CERI durch mehrere Sponsoren das Vierfache dieser Summe zur Verfügung gestellt wurde.

Genauso wie gegenüber der UNESCO besaß die OECD auch im Vergleich zum Europarat bedeutende Vorzüge. Dieser wurde nicht nur durch das ihm angegliederte Parlament in seiner Agilität gehemmt, sondern auch durch die supranationalen Bestrebungen Frankreichs und der Beneluxstaaten, die von Großbritannien und den skandinavischen Ländern nicht geteilt wurden. Seine Politik wurde daher mit Argusaugen beobachtet und vor allem blockiert. Vor diesem Hintergrund begann die Ständige Konferenz der Europäischen Bildungsminister, die eigentlich unter der Schirmherrschaft des

Europarates tagte, die Politik der OECD zu katalysieren und damit auf europäischer Ebene zu legitimieren. Der letztlich erfolgte Zusammenschluss des „Europa der Sechs“ in der EWG führte noch weiter ab von den Bestrebungen einer europäischen Bildungspolitik. Die supranationalen Dispositionen der EWG wirkten für die europäischen Nationalstaaten abschreckend und belegten das bildungspolitische Feld mit einem Bann der Unantastbarkeit. Als dieser jedoch Ende der 1960er-Jahre gebrochen wurde, ließ sich die Organisation in hohem Maß von Experten und Mitarbeitern der OECD beraten, welche ihrerseits maßgeblich an deren Herausbildung zur Bildungsexpertin mitgewirkt hatten.

Insgesamt wurde offensichtlich, dass sich internationale Regierungsorganisationen in einem eigenen Feld bewegen: Es traten nicht nur die gleichen finanziellen Motoren (wie die Ford-Stiftung), dieselben Themen und Strukturen auf, sondern auch ihr Personal sowie die Experten befanden sich auf steter Wanderschaft zwischen diesen internationalen Organisationen. Es lässt sich festhalten, dass die OECD gerade deshalb erstarken konnte, weil sie keine expliziten supranationalen Ansprüche hegte. Sie und ihre *soft-law-governance*, die vor allem über das Setzen internationaler Ziele und Standards funktionierte, konnten quasi unbemerkt – vor dem Hintergrund der Streitigkeiten der anderen – substanziell gedeihen.

Die OECD als Resultat und Katalysator von Netzwerken

Die Untersuchung folgte in Anlehnung an die Akteur-Netzwerk-Theorie (ANT) den Akteuren, allerdings unter Berücksichtigung ihrer institutionellen Kontexte. Dadurch konnten Phänomene aufgezeigt werden, die in funktionalistischen sowie strukturalistischen Theorien tendenziell unsichtbar geblieben wären: Erstens das eigenmächtige Handeln der OECD und zweitens die Verschränkung der Netzwerke, die weit über die Regierungsebene hinausweist. Die OECD zeigte in entscheidenden Fällen ein eigenmächtiges Vorgehen und positionierte sich damit offensichtlich als ein „actor in its own right“. Die Verwaltung der Organisation war aktiv beteiligt an der Verbreitung der normativen Prämissen der Netzwerke, die ein Bedürfnis für eine internationale Bildungsforschung postulierten und damit der OECD und ihrer Bildungspolitik und -forschung letztlich ein *raison d'être* zuschrieben. Die Mitgliedstaaten sprangen tendenziell auf den rollenden Zug auf und übernahmen, wie am Beispiel der Planung offensichtlich wurde, die Container-Begriffe und machten diese im nationalen Politikgefüge funktionsfähig oder instrumentalisieren sie für ihre eigenen Interessen. Dies wurde daran offensichtlich, dass die Mitgliedstaaten nach dreijähriger Laufzeit des Bildungsplanungsprojektes merkten, dass sie ein vollkommen unterschiedliches Verständnis von Planung hatten. Diese Beobachtung deutet darauf hin, dass die neo-institutionalistische Vorstellung einer Weltkultur mehr reifiziert, was zwar eine gleiche

Hülle hat, sich jedoch im Bedeutungssystem der jeweiligen Nationalstaaten im inhaltlichen Kern – und dies bereits auf formaler Ebene – unterscheidet. Die ANT ermöglichte zu erkennen, dass – obwohl die OECD eine Regierungsorganisation ist – die Regierungskanäle zu dieser Organisation weniger oder zumindest höchstens genauso relevant sind wie die Verbindungen zu spezifischen Institutionen und individuellen Akteuren innerhalb der jeweiligen Staaten. Um die Entwicklungen dieser Organisation nachzuvollziehen, reicht es daher nicht aus, lediglich die Kommunikationskanäle mit den Regierungen der Mitgliedstaaten zu untersuchen. Die Beziehungen können nicht dichotom verstanden, sondern nur als Netzwerke erfasst werden.

Es wurde zudem offensichtlich, welche prägende Rolle die jeweiligen institutionellen Kontexte der Akteure spielen. Beispielsweise entwickelte der Thinktank RAND die Systemanalyse insbesondere vor dem Hintergrund über keine politischen Input-Steuerungsmittel zu verfügen. Die gleichermaßen über keine legislative Macht verfügende OECD erkannte in der Systemanalyse nicht zufällig ein wirkungsmächtiges Werkzeug. Zudem wurde die OECD in ihrer Politik tendenziell katalysiert, da sie weniger starken nationalstaatlichen Überwachungsmechanismen unterlag als der Europarat. Die institutionellen Regelungsfelder, die im akteurzentrierten Institutionalismus betont und von der ANT vernachlässigt werden, zeigten sich daher als äußerst relevant und müssen bei einer Rekonstruktion von Netzwerken stets bedacht werden. Die spezifischen Netzwerke koppelten sich nicht zufällig an die OECD und machten sie zu einem Akteur der Bildungspolitik und –forschung, der den Netzwerken in der Folge als Scharnier und Motor für ihre Verbreitung diente.

6.2 Die Monarchie der Evidenz

Die Inanspruchnahme einer Regierungsorganisation wie der OECD durch die technokratisch-pädagogisierenden Netzwerke kann einerseits als eine Verwissenschaftlichung der Politik gedeutet werden, andererseits stellt dieser Prozess eine Politisierung der Wissenschaft dar, die in ihrer totalen Ausprägung in einer *Monarchie der Evidenz* mündet. Diese Argumentation wird im Folgenden anhand unterschiedlicher Instrumentalisierungsformen der OECD und ihrer Forschungsorgane ausgeführt. Daran anschließend wird ausblickend nach möglichen Latenzen und Persistenzen dieser Entwicklung gefragt und auf Forschungsdesiderate hingewiesen.

Politik im wissenschaftlichen Schafspelz

Frank Fischer hebt in seiner Studie „Technocracy and the Politics of Expertise“ (Fischer, 1990) vor allem eine Eigenschaft hervor, die Technokraten

über alle historischen Kontexte hinweg teilen: „The historical coherence that defines technocratic thought is deep seated animosity toward politics – particularly democratic politics – coupled with an unswerving commitment to scientific decision making“ (Fischer, 1990, S. 21). Diese Animositäten gegenüber der Politik zeichneten auch die technokratischen Netzwerke aus, welche die Entstehung der Bildungsexpertise der OECD prägten: Ob in Bushs „Don’t let the bastards wear you down“, Kings „Scharade der Politik“, Coombs’ politischer „Mühle des Kongresses“, Benvenistes „Misstrauen gegenüber den Politikern“ oder Halseys „bizarres Volk“, die Feindseligkeit gegenüber der Politik und ihren Entscheidungsstrukturen begleitete die Entwicklungen als permanentes Hintergrundleuchten. Dieses war, wie auch Fischer es beobachtet, gepaart mit einem absoluten Vertrauen in die Wissenschaft, und zwar einer spezifischen Form derselben – der empirischen, zielorientierten und quantitativen Forschung. Politik wurde als ausführende Gewalt konzipiert, die von vermeintlich neutralen und objektiven Experten, die sich auf statistische Methoden verstanden, gelenkt werden sollte.

Die Objektivität und Neutralität der technokratischen Politikberatung enthüllt Fischer jedoch als eine Schimäre und argumentiert, dass diese per se normativen Charakters sei (Fischer, 1990). Die sich wandelnden Netzwerke, die sich mit ihren unterschiedlichen Akteuren und Zielsetzungen um die OECD formierten, bestätigen diese Beobachtung. Die Politik der OECD und ihre vermeintlich objektiven Prognosen, ihre neutrale Planung sowie ihr rationales Management basierten durchweg auf normativen Prämissen, die politischen Zielen folgten – sei es die Stärkung der Wissenschaft, des Humankapitals oder der sozial-ökonomischen Chancengleichheit. Unter Instrumentalisierung der intellektuellen Freiheit wurde jedoch darauf bestanden, von politischen Prozessen der Aushandlung unbehelligt forschen zu können. Dies manifestierte sich unter anderem in den Bestrebungen, die beiden Bildungsforschungsinstitute, sowohl das IIEP der UNESCO als auch das CERI der OECD, mit einem semiautonomen Status zu versehen. Als internationale Organisation bildete die OECD einen multiplen Anknüpfungspunkt und sie war damit Spielball für diverse Akteure und Netzwerke unterschiedlicher Art, so etwa ihrer eigenen Verwaltung, ihrer Mitgliedstaaten, deren Bürokratien oder den bei ihr ein- und ausgehenden Experten. Die wissenschaftlichen Aktivitäten der Organisation wurden zu einem Objekt dieses Strategie- und Instrumentalisierungsgefüges.

Mit dem Übergang von der OEEC zur OECD erhielt die Wissenschaft ein stärkeres Gewicht, um die Politik der Mitgliedstaaten zu beeinflussen und zu steuern. Während die OEEC sowohl über finanzielle als auch über schwache legislative Instrumente verfügte, wurde die OECD dieser Steuerungsmittel beraubt – sie musste die Mitgliedstaaten über eine eigene Politik vereinen. Die OECD-Verwaltung war in der Folge darum bemüht, diesen Konsens zwischen den Mitgliedstaaten zu erzeugen und entwickelte dabei eine Eigen-

dynamik. Nahezu bar jeglicher Steuerungsmittel griff sie verstärkt zu einem Einflussmedium, das traditionellerweise Stiftungen (wie etwa die Ford-Stiftung) benutzen, um ihre mangelnde politische Legitimität sowie legislative Macht zu kompensieren – zur Wissenschaft. Der Thinktank RAND, der wiederum entscheidend über die Wissenschaft politischen Einfluss erzeugt, professionalisierte diese Form der Steuerung mit der Entwicklung der Systemanalyse. Mit dieser am Output und an Zielen orientierten Wissenschaft schuf er für alle an Input-Steuerungsmitteln armen Institutionen eine potente Form der politischen Einflussnahme. Während sich die nationalen Ministerien – wie in den Anfängen auch die OEEC – diesem Vormarsch der Wissenschaft entgegenstellten, zeigte sich die OECD, wie auch die UNESCO (im Gegensatz zu dem mit einem parlamentarischen Unterbau versehenen Europarat) als Sammelbecken für die auf nationaler Ebene gescheiterten Technokraten, wie etwa Alexander King oder Philip H. Coombs. Innerhalb internationaler Regierungsorganisationen konnten sich diese den gewünschten wissenschaftlichen Freiraum schaffen, unbehelligt von politischen Aushandlungsprozessen agieren und trotzdem von den politischen Kanälen dieser Organisationen profitieren. Im Unterschied zu RAND und der Ford-Stiftung, deren Regierungskanäle nur auf informeller Basis gegeben waren, stellten die internationalen Regierungsorganisationen eine potenzierte Form dar, weil hier die Verknüpfung zu den nationalstaatlichen Regierungen strukturell gegeben war.

Die Freiheiten bzw. das eigenmächtige Handeln der OECD-Verwaltung zeigte sich an zwei entscheidenden Stellen: Erstens an den bildungsökonomischen und -planerischen Vorstößen der Organisation und zweitens im Etablierungsprozess des CERI. Beide Ereignisse wurden weder von den Mitgliedstaaten angestoßen noch waren diese vollumfänglich in die Zusammenarbeit des OECD-Sekretariats mit der Ford-Stiftung involviert. Eklatant manifestierte sich das Eigenleben der OECD-Verwaltung, als sie sich weigerte, die Leitung des CERI an ein von ihr unabhängiges Gremium abzugeben. Dabei setzte sie sich nicht etwa für die Interessen der Mitgliedstaaten ein, sondern agierte offensichtlich als eigenständiger Akteur, der um seine Existenz besorgt, Strategien entwickelte, um sein Wirken zu legitimieren.

Entsprechende Koalitionen fand die OECD-Verwaltung auf Regierungs-, sowie institutioneller und individueller Ebene in den Mitgliedstaaten. Diese Akteure instrumentalisieren die Organisation wiederum durch innen- sowie außenpolitische Motive. Letzteres zeigte sich beispielhaft an den USA, die Europas militärische und wirtschaftliche Allianzen suchte und der Organisation mehrfach als finanzieller Motor diente. Die Koalitionen, die auf innenpolitischen Strategien basierten, wurden am Beispiel des Institutionalisierungsprozesses des CERI evident und dies in zweifacher Hinsicht: Einerseits in der Form, monetäre Hilfeleistungen zu akquirieren und andererseits als Druckmittel, um nationale Reformen zu legitimieren. Letztere Strategie

zeigte sich deutlich anhand der französischen Wende bei der Abstimmung über das CERI: Frankreich akzeptierte das Zentrum vorerst nur, weil es von der Ford-Stiftung finanziell getragen wurde. Als diese Gelder nach zwei Jahren ausliefen und die Mitgliedstaaten aufgerufen wurden, das Zentrum zu finanzieren, agierte Frankreich neuerdings als Befürworter. Darauf hatte ihrerseits die französische Bürokratie seit den ersten Vorstößen, das CERI zu etablieren, hingearbeitet. Der zweite innenpolitische Anreiz, das Akquirieren finanzieller Ressourcen, äußerte sich auf der Ebene individueller politischer Akteure, wie etwa am Beispiel des Soziologen A.H. Halsey deutlich wurde. Er war daran gescheitert, von der britischen Regierung Gelder für seine Bildungsforschung und seine bildungspolitischen Reformprojekte zu erhalten. Halsey agierte an vorderster Front, um das CERI zu etablieren. Dieses sollte ihn auf indirektem Weg, über die internationale Ebene kanalisiert, zu den staatlichen Geldern für seine politischen Ideen führen.

Eine Mischform zwischen innen- und außenpolitischen Motiven kann für die Ford-Stiftung geltend gemacht werden, die sowohl das IIEP als auch das CERI in den Anfängen finanzierte. Die US-amerikanische Stiftung begründete ihre finanzielle Unterstützung des CERI explizit ausschließlich mit außenpolitischen Interessen: Der ökonomische und soziale Fortschritt Europas sollte über Bildung, die auf adäquater – d.h. empirischer quantitativer – Sozialforschung basierte, garantiert werden. Die Tatsache, dass die Ford-Stiftung sich in der Person von Philip H. Coombs aktiv für den NDEA und damit für eine verstärkte Kontrolle und Zentralisierung der US-amerikanischen Bildung auf nationaler Ebene einsetzte, deutet allerdings darauf hin, dass vom CERI womöglich auch eine innenpolitische Rückwirkung erhofft wurde. Betrachtet über den ganzen Untersuchungszeitraum und das Untersuchungsfeld erwies sich die Ford-Stiftung als pulsierender Knoten, wo sowohl die Stricke des wirtschafts- als auch des gleichheits-technokratischen Netzwerkes zusammenliefen. Mit dieser US-amerikanischen Stiftung war eine zentrale Plattform gegeben, die den Aufbau dieser Netzwerke mit dem Ziel katalysierte, gesellschaftliche Entwicklungen und vor allem Bildungsprozesse zu rationalisieren bzw. zu *versozialwissenschaftlichen*.

Die Rationalisierung basierte allerdings weniger auf wissenschaftlichen Erkenntnissen, denn auf normativen Glaubenssets, die durch ihre vielfältige Pädagogisierung sogar potenziert wurden. Augenscheinlich wurde dies am Beispiel der universellen Wachstumstheorie, die ungeachtet erheblicher Einwände seitens der Wissenschaft als gegeben vorausgesetzt und verpackt in einer „black box“ (Resnik, 2006) nicht mehr weiter hinterfragt wurde. Dadurch verlor die Wachstumstheorie ihren wissenschaftlichen Nimbus jedoch nicht, im Gegenteil, dieser diente verschiedenen Akteuren mit unterschiedlichen politischen Zielen als Legitimation. Sogar innerhalb desselben Interessenfeldes wie Bildung zeigte sich eine multiple Inanspruchnahme des Wachstumsmythos. Er wurde durch Akteure mit unterschiedlichen politi-

schen Erwartungen an Bildung – ob als Fundament der Wissenschaft, als Humankapital oder als Voraussetzung für Chancengleichheit für ihre Interessen instrumentalisiert und pädagogisiert. Dies evozierte die per se widersprüchlichen Erwartungen an Bildung – gleichzeitig Differenz (durch individuelles ökonomisches Wachstum) und Gleichheit zu erzeugen (Labaree, 2008). Diese Denkraster bildeten die Grundlage für die Institutionalisierung des CERI. Die Notwendigkeit für dieses Forschungszentrum basierte daher nicht auf genuin pädagogischen Problemstellungen, die sich aus den eigentlichen Aktivitäten im Bildungswesen und seiner Administration ergaben, sondern sie wurde aus einer spezifischen gesellschaftlichen Problemstellung – dem Vakuum eines vermeintlich universellen ökonomischen Wachstums abgeleitet. Ziel des CERI war es daher nicht, Phänomene der Bildung in ihren lokalen, regionalen, nationalen und historischen Kontexten zu verstehen, sondern Bildung sollte der universellen Ideologie des Wachstums und des Developments dienen. Damit stand nicht internationaler Austausch, sondern internationale Anpassung, Standardisierung und Homogenisierung im Vordergrund. Unter den Vorzeichen des pädagogisierten Developments konnten sich eine spezifische Bildungsforschung und die entsprechenden Experten außerhalb der Universität etablieren.

Um Bildung in ein der Gesellschaft *nützlich*es Instrument zu transformieren, musste sie bzw. ihre Herausforderungen und Probleme laut den Planern aus der panoptischen Perspektive des gesellschaftlichen *Systems* als Ganzes definiert werden. Dazu taugten die Methoden der Universitäten, die auf spezifische Bereiche und Kontexte fokussiert waren, nicht, sondern die Forschung musste – wie in den Militärwissenschaften üblich – interdisziplinär ausfallen. Der Preis für diese Interdisziplinarität und die möglichst alle Gesellschaftsbereiche umfassende Forschung war eine Abstraktion von jeglichen Kontexten und letztlich auch Inhalten. Was zählte, waren die richtigen Methoden. Dies zeigte sich auch am Personal, das von der OECD rekrutiert wurde. Sowohl die Experten als auch die führenden Personen innerhalb des Sekretariats hatten größtenteils keine Erfahrung mit bildungspolitischen oder erziehungswissenschaftlichen Fragen. Ihre Expertise bestand vor allem in der Beherrschung quantitativer, statistischer Methoden der Sozialforschung.

Das Vorschalten der Wissenschaft gegenüber der Politik expliziert sich unmissverständlich in Alexander Kings Selbstporträt, das ihn, mit einer Lupe den Globus betrachtend, abbildet und die Bildunterschrift „Monarch of all he surveys“ trägt (vgl. Kap. 3.5). Wissenschaft war für King gleichbedeutend mit absoluter Wahrheit. Dabei ignorierte der König, dass er mit der Lupe eine spezifische Technologie bemüht, um auf die Welt zu blicken. Die Linse hebt einzig einen engen Bereich hervor und lässt gleichzeitig den Kontext rund um diesen Punkt verschwimmen. Genauso vernachlässigte er, dass seine Theorien und Annahmen die Position der Lupe determinieren. Es scheint, als hätte King seine Aufnahme in das Pariser *Château de la muette*, die Räum-

lichkeiten der OEEC/OECD, wortwörtlich als den Einzug des Königs in das *Schloss der Stummen* verstanden; seine Regierungsform folgte zwar nicht willkürlichen, so doch normativ technokratischen Prämissen, die Prozesse der demokratischen Aushandlung in den Hintergrund rückten.

Persistenz und Latenz der Planung?

„Planning, even more in the social than in the economic field, is here to stay“ (vgl. Kap. 5.5), prophezeite der Soziologe David Glass seinen Studenten an der *London School of Economics* 1949. Oberflächlich betrachtet erwies sich seine Vorhersage als falsch: Die OECD und das CERI marginalisierten den Begriff *Planung* bereits ab Ende der 1960er-Jahre und auch in den verschiedenen Mitgliedstaaten schien er spätestens in den 1970er-Jahren, im Zuge der Rezessionen, zunehmend zu verschwinden. Dieses Verebben musste allerdings, wie Wilfried Rudloff hinsichtlich der Bildungsplanung in Deutschland bemerkt, „nicht zugleich auch heißen, dass ihre Ratio damit erloschen war“ (Rudloff, 2003, S. 282).

Erste Hinweise für eine Persistenz dieser Ratio gibt das Weiterleben der Institutionen, die aus der Logik der Planung geboren wurden, wie das IIEP oder das CERI. Die OECD hielt mit der Weiterführung des CERI den engen Konnex zwischen Bildungspolitik und -forschung aufrecht. Der Begriff *Planung* wurde in das rhetorische Gewand des *Managements* verpackt, in dem das grundlegende technokratische Denkmuster einer wissenschaftlichen Mach- und Planbarkeit der Welt und deren Transformation mittels Bildung persistiert. Ebenso zeigt ein Sprung in die Gegenwart, ohne eine lineare Entwicklung zu implizieren, dass die technokratischen Prämissen der Planungsära, der Mechanismus der Pädagogisierung sowie die dekontextualisierte, an Indikatoren und am Output orientierte Forschung die Tätigkeiten der OECD im Bildungsbereich noch immer – oder wieder –²³² charakterisieren.

Ersichtlich wird dies an den Schwerpunkten des OECD-Direktorats *Education and Skills*²³³: „Strengthen employability, social participation and inclusive growth“ sowie „strengthen the effectiveness and efficiency of institutions to make reform happen“ sind seine beiden Hauptziele (OECD, 2015f,

232 Die Entwicklung der Indikatoren wurde gemäß Martens (2007) in den 1970er- und 1980er-Jahren eingefroren und in den 1990er-Jahren erfolgreich wiederbelebt: 1992 veröffentlichte das CERI zum ersten Mal das Handbuch „Education at a Glance“, das seitdem alle zwei Jahre erscheint, international vergleichbar gemachte Statistiken basierend auf Indikatoren beinhaltet und mittlerweile ein globales Länderspektrum abdeckt. Daraus entwickelte das CERI-Sekretariat eigenmächtig – ohne Anfrage der Mitgliedstaaten – PISA, dessen Resultate 2001 erstmals publiziert wurden und seitdem in einem Dreijahresrhythmus wiederholt werden.

233 Bildung erhielt 2002 ein eigenes Direktorat.

S. 4). Aus dem ersten Ziel wird offensichtlich, dass die Fragen und Probleme, mit denen sich das Direktorat beschäftigt, aus der spezifischen Perspektive des Wachstums definiert werden. Das zweite Ziel, das letztlich die Faktoren hinter „erfolgreichen Reformen“ extrahieren will (OECD, 2015f, S. 4), zeigt die universelle Vorstellung eines Reformtransfers zwischen den Mitgliedsstaaten. Beide Ziele sollen durch eine wissenschaftliche Basis der Bildungspolitik gewährleistet werden: „It is crucial that decisions about education policy are made based on the best evidence possible“ (OECD, 2015f, S. 7).

Die beste Evidenz erkennt das Direktorat im Messen der „Outcomes“ von Bildung (OECD, 2015f, S. 7), wofür PISA eines seiner Paradeinstrumente darstellt. Dieses ausnehmend erfolgreiche Programm der OECD testet verteilt über die ganze Welt, ob das Wissen 15-jähriger Schülerinnen und Schüler für „reale Lebenssituationen“ und eine „volle Partizipation in der Gesellschaft“ ausreicht (vgl. Kap. 1). Damit folgt dieser Test der universellen Logik, dass sich diese Herausforderungen über gänzlich unterschiedliche Kontexte und Gesellschaften hinweg auf dieselbe Weise stellen. Potenziert wird diese Dekontextualisierung, indem die PISA-Tests sich nicht an den jeweiligen Curricula ausrichten (OECD, 2015a) sodass sie möglicherweise etwas messen, was gar nicht unterrichtet wird (Labaree, 2014). Nichtsdestotrotz wird aus den Testergebnissen kausal auf die Leistung der Schulen zurückgeschlossen. Die vermeintlich alternativlosen, besten Evidenzen sollen in der Folge handlungsleitend für die Bildungspolitik werden, was sich im Kompositum der „evidenzbasierten“ Steuerung niederschlägt (CERI, 2007). Diese funktioniert nach einem Prinzip der absoluten Wahrheit und scheint zu ignorieren, dass Evidenzen stets durch die Fragen gefärbt sind, die ihnen zugrunde liegen und daher ganz unterschiedlich ausfallen können (Bridges, Smeyers & Smith, 2009). Die evidenzbasierte Bildungspolitik zeichnet gegenwärtig nicht nur die OECD aus, sondern dieser „hypertechnokratische“ Zugang und seine „What-Works-Philosophie“ prägen die erziehungswissenschaftliche Landschaft auch auf nationalstaatlicher Ebene (hier: Bellmann & Müller, 2011; Biesta, 2010; Lingard, 2013).

Um die mögliche Tradierung und damit die Persistenzen und Latenzen der Planung und der technokratisch-pädagogisierenden Visionen in ihrem vollen Ausmaß sichtbar zu machen, müssten die Netzwerke, wie sie in dieser Untersuchung herausgearbeitet wurden, umfassender dechiffriert und vor allem in ihrer Wechselwirkung zwischen nationalstaatlicher und internationaler Ebene fokussiert werden. Die gegenwärtige Forschung widmet sich hinsichtlich des Zusammenhangs von internationalen und nationalen Entwicklungen vor allem der Zeit ab den 1990er-Jahren. Es existieren kaum Untersuchungen, die sich dem Aufbau der Kommunikationskanäle zwischen nationaler und internationaler Ebene widmen. Diese Entwicklungen dürften im Rahmen der Planungsära zugenommen haben. Es müsste untersucht werden, wie sich die Netzwerke mit dem nationalstaatlichen Akteurs- sowie

Forschungsgefüge verzahnen, und wie diese Vernetzungen Interdependenzen generieren. Beispielsweise hebt Rudloff hervor, dass die OECD die deutsche Bildungsplanung prägte (Rudloff, 2003, S. 270). Dieser Einfluss darf nicht nur auf der Ebene des Agenda-Settings verstanden werden, sondern über die Planungsprojekte des EIP und des MRP wurden nationale Strukturen – als Maschinerien bezeichnet – aufgebaut oder gefördert und entsprechende Experten kreiert, die nach der Planungshochkonjunktur, genauso wie das IIEP und das CERI nicht einfach verschwanden, sondern eine neue Rhetorik für die gleichbleibende Ratio entwarfen. Dies wäre auch hinsichtlich der Frage interessant, inwiefern durch die Programme der OECD strukturelle, bürokratische Interdependenzen entstanden sind. Die nationalen Maschinerien zogen ihr *raison d'être* aus den internationalen Organisationen und stärkten aus existenziellem Eigeninteresse deren Rolle. Eine solche Untersuchung könnte die These von Susan Strange (1998) stärken, welche die Frage „Why Do International Organizations Never Die?“ mit diesen symbiotischen Abhängigkeiten zwischen nationalen und internationalen Strukturen beantwortet. Erste Hinweise für die Existenz derselben, zeigen sich in der Beobachtung, dass alle entscheidenden Einheiten der OECD von der EPA, über das CSTP bis zum CERI zunächst nur mit einer externen, US-amerikanischen Finanzierung verabschiedet werden konnten, die in der Folge – nachdem die nationalen Maschinerien aufgebaut worden waren – von den Mitgliedstaaten übernommen und als reguläre Komitees in die Organisation integriert wurden.

Zukünftige Untersuchungen auf nationalstaatlicher Ebene müssten durch kontrastierende Analysen auf internationaler Ebene ergänzt werden. In dieser Studie wurden die Mitakteure der OECD auf der Ebene der internationalen Regierungsorganisationen miteinbezogen. Die Analyse der Vorläufer sowie die Weiterentwicklung der herausgearbeiteten Denkstile und Netzwerke könnte geschärft werden, indem die Entwicklungen innerhalb der OECD mit zwei anderen internationalen Organisationen kontrastiert würden: der International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA) und dem International Bureau of Education (IBE). Beides sind wissenschaftliche Vereinigungen, die sich im Verlauf ihrer Entwicklung internationalen Regierungsorganisationen annäherten, sich jedoch wieder zurückzogen oder – im Falle des IBE – möglicherweise zurückgewiesen wurden. Beide Institutionen erhielten in ihren Anfängen, wie das IIEP, das CSTP und das CERI, finanzielle Ressourcen aus den USA, von staatlicher sowie privater Seite. Zur Institutionalisierung beider Organisationen gibt es nur eine spärliche Forschung.²³⁴

Während des Kalten Krieges wurde ein Utopia der *freien Welt* konstruiert, eine Welt, die – gefüllt mit Mythen, etwa eines universellen Wachstums,

234 Erste Beiträge siehe Pettersson, 2014; Lundgren, 2011; Fuchs, 2007c.

des daraus abgeleiteten Humankapitals und der damit amalgamierten Chancengleichheit – sich von spezifischen Kontexten und Bedingungen entfernte. Eine stärkere Auseinandersetzung mit den Netzwerken, die dieses Utopia kreierten und noch kreieren, würde Aufschluss darüber geben, wie, in welchen Ausformungen und angesichts welcher Bedrohungen und damit einhergehenden Kontrollbedürfnissen sich die Vision einer wissenschaftlichen Mach-, Steuer- und Planbarkeit der Welt schwelend tradierte und damit persistierte, um in den 1990er-Jahren erneut und vehement an die Oberfläche zu stoßen.

7. Quellen- und Literaturverzeichnis

Quellenverzeichnis

Rockefeller Archive Center (RAC), Sleepy Hollow, New York

Reel C-1231, Gen 57, Organization for European Economic Cooperation

1957, Alexander King, Research and Political Power.

1957 (7. März), Direktor der EPA (Roger Grégoire) an die nationalstaatlichen Delegationen der OEEC, The Human Science and Their Application in Industry.

1957 (20. Dezember), OECD-Sekretariat (Alexander King) an Ford Foundation (Waldemar A. Nielsen).

Reel C-1343, Gen 59, Organization for European Economic Cooperation

1959 (12. Juni), OEEC-Sekretariat (H. Metzgen) an Ford Foundation (Philip H. Coombs), Conference on Educational Forecasting.

Reel C-1399, Gen 60, Organization for European Economic Cooperation

1960 (18. Mai), OEEC-Sekretariat (Ronald Gass) an Ford Foundation (Joe Slater), Mediterranean Regional Project (MRP).

1960 (6. September), OEEC-Sekretariat (Raymond F. Lyons) an Ford Foundation (Philip H. Coombs), OSTP/60/S/4390.

1960 (19.-21. September), OEEC, Draft: Report of First Meeting of Study Group in the Economics of Education.

Reel C-1431, Gen 61, Organization for European Economic Cooperation

1961 (9. Mai), Ford Foundation (Stanley T. Gordon), Miscellaneous Interviews – Paris.

Reel 1485, PA 68-361

1968 (1. April), Ford Foundation (F. Champion Ward), Establishment of a Center for Educational Innovation and Research (Report).

1969 (18. April), C. Arnold Anderson (University of Chicago; Center for Comparative Education) an Ford Foundation (F. Champion Ward), CERI.

1971 (6. Juli), Ford Foundation (Nancy Dennis) an Ford Foundation (Edward J. Meade), CERI.

Reel 1486, PA 68-361

1966 (15. April), OECD, Proposal for a Centre for Educational Innovation (Second draft).

- 1966 (20. Mai), Ford Foundation (Edward J. Meade) an Ford Foundation (Shepard Stone), Discussions on OECD Centre for Educational Innovation.
- 1966 (28. Juni), OECD, Proposal for a Centre for Educational Innovation (Record of the Steering Group, 28. Juni).
- 1966 (11. Oktober), Conference on Problems of Educational Change and Development (30. September-2. Oktober).
- 1966 (8. Dezember), Ford Foundation (Frank Bowles), OECD Discussions.
- 1967 (28. Juni), Ford Foundation (Edward J. Meade) an Ford Foundation (Marshall Robinson), Inter-Office Memorandum. Subject: OECD.
- 1967 (7. August), Ford Foundation (Marshall A. Robinson), Inter-Office Memorandum. Subject: Trip to Paris – July 24-28 1967.
- 1967 (November), Ford Foundation, Draft Press Release: OECD Establish Education Research Centre with Ford Foundation Grant.
- 1968 (31. Juli), A. H. Halsey (Department of Social and Administrative Studies, University of Oxford) an Ford Foundation, Europe – US. Conference on Compensatory Education Programmes.
- 1968 (18. November), Shell Centre London an Ford Foundation (Marshall A. Robinson), Personal.

Oral Histories, Series 4, Transcripts, Box 1, Folder: COOMBS, Philip Hall

- 1973 (10. Juli), Interview with Philip H. Coombs. Interviewer: Charles T. Morrissey (Ford Foundation), Oral History Project.

Office Files, Frank Bowles, Series 2, Correspondence Files, Box 3, Folder 57

- 1968 (2. Januar), Ford Foundation (Frank Bowles) an Ford Foundation (Marshall A. Robinson), Memorandum. Re: OECD Project.

Unpublished Reports, Nr. 10266, Box 146

- 1967 (22. Oktober), Ford Foundation (Frank Bowles), Trip Diary: O.E.C.D. Centre.

Unpublished Reports, Nr. 2537, Box 109

- 1976 (15. März), Ford Foundation (James W. Armsey), Centre for Educational Research and Innovation. A Retrospective Review of a Ford Foundation Grant.

International Institute for Educational Planning (IIEP), Paris

S14/1

- 1967 (11. Mai), IIEP-Direktor (Philip H. Coombs) an IIEP-Mitarbeiter, Confidential – Internal Working Paper.
- 1967 (26. April), IIEP-Direktor (Philip H. Coombs) an IIEP-Mitarbeiter, IIEP Paper for Williamsburg Conference.

Unclassified

- 2007, Guy Benveniste (ehemaliger Mitarbeiter des IIEP), Creation of the International Institute for Educational Planning (Unesco). A Personal Account.
 2006 (31. März), Michel Debeauvais (ehemaliger Direktor des IIEP, 1977-1982), Le rôle de Philip Coombs dans l'histoire de l'UNESCO.

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), Paris

Online aus UNESDOC

- 1950 (10. Mai), King Alexander, Science and Government. A Report by Dr. Alexander King. UNESCO/NS/W/10.
 1950 (27. Juli), UNESCO, Experts Conference on Educational Systems and Modern Technology (Paris, 26-30 June, 1950). UNESCO/SS/TAIU/Conf.1/13/BIS.
 1958, UNESCO/OAS, Conclusions and Recommendations of the First Inter-American Seminar on Overall Planning for Education (held in Washington, 16-28 June, 1958). WS/0361.82.
 1962, UNESCO, International Institute for Educational Planning. WS/0762-129.
 1963 (1. November), IIEP, FACTS. About the New International Institute For Educational Planning. WS/1163.24-IIEP.
 1963 (Dezember), UNESCO, Bibliography in Educational Planning.
 1968 (4. Juni), UNESCO, International Conference on Educational Planning. Educational Planning; A Survey of Problems and Prospects.

Organisation for Economic Co-operation and Development (STP/ED/CERI/DAS/C/CE/CES), Paris

Committee for Scientific and Technical Personnel (STP)

Sitzungsprotokolle

- GC/M(58)1, 2nd July 1958, Governing Committee for Scientific and Technical Personnel, Record of the 1st Session (19th-20th June, 1958).
 GC/M(58)3, 31st December 1958, Governing Committee for Scientific and Technical Personnel, Record of the 3rd Session (3rd-4th December, 1958).
 GC/M(59)1, 27th March 1959, Governing Committee for Scientific and Technical Personnel, Record of the 4th Session (17th-18th February, 1959).
 GC/M(59)2, 21st May 1959, Governing Committee for Scientific and Technical Personnel, Record of the 5th Session (7th-9th April, 1959).
 GC/M(59)3, 30th June 1959, Governing Committee for Scientific and Technical Personnel, Record of the 6th Session (2nd-3rd June, 1959).
 GC/M(59)5, 20th January 1960, Governing Committee for Scientific and Technical Personnel, Record of the 8th Session (18th-19th November, 1959).

- GC/M(60)1, 25th April 1960, Governing Committee for Scientific and Technical Personnel, Record of the 9th Session (10th-11th February, 1960).
- GC/M(60)2, 20th September 1960, Governing Committee for Scientific and Technical Personnel, Record of the 10th Session (20th-23rd June, 1960).
- GC/M(60)3, 19th December 1960, Governing Committee for Scientific and Technical Personnel, Record of the 11th Session (25th-26th October, 1960).
- M(61)1, 29th September 1961, Committee for Scientific and Technical Personnel, Record of the 1st Session (19th-21st June, 1961).
- M(61)2, 29th December 1961, Committee for Scientific and Technical Personnel, Record of the 2nd Session (6th-8th November, 1961).
- M(62)1, 15th October 1962, Committee for Scientific and Technical Personnel, Record of the 3rd Session (19th-22nd February, 1962).
- M(62)2, 17th October 1962, Committee for Scientific and Technical Personnel, Record of the 4th Session (18th-21st June, 1962).
- M(62)3, 16th January 1963, Committee for Scientific and Technical Personnel, Record of the 5th Session (16th-18th October, 1962).
- M(63)1, 31st May 1963, Committee for Scientific and Technical Personnel, Record of the 6th Session (29th-30th January and 1st February, 1963).
- M(63)2, 9th October 1963, Committee for Scientific and Technical Personnel, Record of the 7th Session (26th-28th June, 1963).
- M(64)1, 5th June 1964, Committee for Scientific and Technical Personnel, Record of the 8th Session (3rd-5th March, 1964).
- M(64)3, 4th December 1964, Committee for Scientific and Technical Personnel, Record of the 10th Session (30th September and 1st-2nd October, 1964).
- M(65)1, 5th May 1965, Committee for Scientific and Technical Personnel, Record of the 11th Session (10th-12th March, 1965).
- M(65)2, 6th July 1965, Committee for Scientific and Technical Personnel, Record of the 12th Session (5th-6th May, 1965).
- M(65)3, 7th February 1966, Committee for Scientific and Technical Personnel, Record of the 13th Session (8th-10th November, 1965).
- M(66)1, 12th April 1966, Committee for Scientific and Technical Personnel, Record of the 14th Session (3rd March-4th April, 1966).
- M(66)2, 23rd August 1966, Committee for Scientific and Technical Personnel, Record of the 15th Session (15th-17th June, 1966).
- M(68)3, 8th April 1969, Committee for Scientific and Technical Personnel, Record of the 22nd Session (20th-22nd November, 1968).
- M(69)1, 4th July 1969, Committee for Scientific and Technical Personnel, Record of the 23rd Session (28th-30th April, 1969).
- M(69)2, 4th March 1970, Committee for Scientific and Technical Personnel, Record of the 24th Session (19th-21st November, 1969).

Programme, Konferenzunterlagen und Berichte

- GC(59)1, 22nd January 1959, Governing Committee for Scientific and Technical Personnel, Draft Operational Programme 1959-1960.
- GC(59)22, 21st May 1959, Governing Committee for Scientific and Technical Personnel, Policy Considerations to Be Taken into Account in the Preparation of the Third Annual Programme.

- GC(59)59, 28th October 1959, Governing Committee for Scientific and Technical Personnel, Economic Growth and Investment in Education.
- GC(59)60, 5th January 1960, Governing Committee for Scientific and Technical Personnel, Draft Operational Programme 1960-1961.
- GC(59)66, Governing Committee for Scientific and Technical Personnel, List of Members and Alternates of the Governing Committee for Scientific and Technical Personnel.
- GC(60)16, Governing Committee for Scientific and Technical Personnel, Growing Point for Training in Operational Research (Proposal by the United Kingdom).
- GC(60)34, 7th June 1960, Governing Committee for Scientific and Technical Personnel, Mediterranean Regional Project (Analysis of Educational Needs and Priorities for Specialised Manpower).
- (61)24, 19th June 1961, Committee for Scientific and Technical Personnel, Conference on Ability and Educational Opportunity in a Modern Economy (Speeches by Ministers).
- (62)1, 4th January 1962, Committee for Scientific and Technical Personnel, Pilot Studies on Long Term Needs for Educational Resources in Advanced Countries.
- (62)5, 27th September 1962, Committee for Scientific and Technical Personnel, Draft 1963 Programme.
- (62)19, 25th May 1962, Committee for Scientific and Technical Personnel, Programme on Educational Investment and Planning in Relation to Economic Growth.
- (62)36, 13th September 1962, Committee for Scientific and Technical Personnel, Country Reviews.
- (63)5, 2nd January 1963, Committee for Scientific and Technical Personnel, Broad Lines of 1964 Programme for Scientific and Technical Personnel.
- (63)8, 10th January 1963, Committee for Scientific and Technical Personnel, Continuation of the Mediterranean Regional Project and Related Activities.
- (64)24, 10th June 1964, Committee for Scientific and Technical Personnel, Educational Investment Planning (The Need for Improved Statistics).
- (64)38, 28th August 1964, Committee for Scientific and Technical Personnel, Educational Investment Planning (The Need for a Critical Review of Problems and Methods).
- (65)2, 16th February 1965, Committee for Scientific and Technical Personnel, Preliminary Suggestions for the 1966 Programme.
- (66)3, 10th February 1966, Committee for Scientific and Technical Personnel, Draft Programme of Work for 1967.
- (66)13, 2nd June 1966, Committee for Scientific and Technical Personnel, Statistics for Educational Investment Planning.
- (67)1, 30th January 1967, Committee for Scientific and Technical Personnel, Inter-Governmental Conference on the Education and Utilization of Highly Qualified Personnel.
- (67)6, 5th June 1967, Committee for Scientific and Technical Personnel, Programme of Work for 1968.
- (67)15, 21st September 1967, Committee for Scientific and Technical Personnel, Policies for Research and Development in Education.

- (68)2, Committee for Scientific and Technical Personnel, Programme of Work for 1969.
- (68)4, March 1968, Committee for Scientific and Technical Personnel, Pilot Educational Planning Model.
- (69)5, 27th March 1969, Committee for Scientific and Technical Personnel, Proposed Programme of Country Educational Planning.
- (69)6, 24th March 1969, Committee for Scientific and Technical Personnel, Progress Report on Activities in the Committee's Programme.
- (69)12, Committee for Scientific and Technical Personnel, Educational Growth and the Modern Society.
- (70)32, 1st July 1970, Committee for Scientific and Technical Personnel, General Lines of the Proposed Programme of Work for 1971.

Education Committee (ED)

Sitzungsprotokolle

- M(70)1, 25th January 1971, Education Committee, Summary Record of the 1st Session (18th-20th November, 1970).
- M(71)3, 11th January 1972, Education Committee, Summary Record of the 4th Session (29th-30th November and 1st December, 1971).

Programme

- (70)6, 23rd October 1970, Education Committee, General Lines of Future OECD Educational Activities.
- (71)1, 19th January 1971, Education Committee, Future Programmes of Work.
- (71)18, 18th October 1971, Education Committee, Programme of Country Educational Planning (Emerging Areas of Concern and Current Policy Issues in Educational Planning).
- (72)4, 15th February 1972, Education Committee, Educational Research and Development. A Preliminary Survey.

Centre for Educational Research and Innovation (CERI)

Sitzungsprotokolle

- GB/M/68.1, 14th August 1968, Governing Board, Summary Record of the 1st Meeting (24th-25th June, 1968).
- GB/M/68.2, 28th October 1968, Governing Board, Summary Record of the 2nd Meeting (9th-10th September, 1968).
- GB/M/68.3, 23rd January 1969, Governing Board, Record of the 2nd Meeting (16th-17th December, 1969).
- GB/M(69)1, 31st March 1969, Governing Board, Record of the 4th Session (13th-14th March, 1969).
- CD/M(71)1, 17th August 1971, Governing Board, Record of the First Session (12th-13th July, 1971).

- CD/M(72)1, 21st April 1972, Governing Board, Summary Record of the 3rd Session (21st-22nd March, 1972).
 CD/M(73)1, 22nd October 1973, Governing Board, Summary Record of the 6th Session (28th-30th May, 1973).

Programme, Konferenzunterlagen und Berichte

- GB/68.2, 21st June 1968, Governing Board, Preparation of Programme, Adoption and Implementation of Projects.
 GB/68.3, 12th June 1968, Governing Board, Draft Outline of the Programme of the Centre.
 GB/68.8, 23rd August 1968, Governing Board, Draft Programme of Work for 1969.
 GB(70)5, 8th May 1970, Governing Board, First Report on CERI and Proposals for the Future.
 EG/SG/69.01, 26th September 1969, CERI (Strategy Group), Educational Growth and Educational Opportunity.
 EI(68)1, 8th November 1968, CERI, Innovation in Education (A Basis for the Discussion to Be Held at CERI on 25th and 26th November).
 EI/69.02, 24th April 1969, CERI, Educational Research Policy Group (First Meeting, April 30th/May 1st, 1969).
 D/69.03, 24th December 1969, CERI, Purpose, Programmes, Progress.
 D/70.01, 7th January 1971, CERI, Ad Hoc Meeting on the Future of CERI.
 D/70.04, 8th January 1971, CERI, Ad Hoc Meeting on the Future of CERI (Revision of the CERI Statute).

Council und Executive Committee (C/CE/CES)

Sitzungsprotokolle

- C/M(70)21, Council, 226th Meeting (22nd July, 1970).
 CE/M(67)16, 4th October 1967, Executive Committee, Summary Record of the 161st Meeting (11th-12th, July).
 CE/M(70)22(Prov.), Executive Committee (2nd July-3rd July, 1970).
 CE/M(70)24, 31st July 1970, Executive Committee, Summary Record of the 250th Meeting (17th July, 1970).

Programme und Berichte

- C(58)52, 7th February 1958, Council, Report to the Council of Working Party No. 25 on Scientific and Highly Qualified Technical Manpower.
 C(61)70, 29th December 1961, Council, 1962 Programme for Scientific and Technical Personnel.
 C(67)63, 23rd June 1967, Council, Programme of Co-operation in Educational Research (Support Offered by the Ford Foundation).
 C(67)88, 16th August 1967, Council, Programme of Co-operation in Educational Research and Innovation: Support Offered by the Ford Foundation (Note by the Secretary of the Council).

- C(70)111, 23rd June 1970, Council, Review of the Work of the Organization in the Field of Education.
 C(71)50, 5th April 1971, Council, Arrangements for the Continued Work of CERI.
 C(71)84, 30th April 1971, Council, Arrangements for the Continued Work of CERI.
 CES/67.39, 6th July 1967, Programme of Co-operation in Educational Research and Innovation Support Offered by the Ford Foundation (Statement by the German Delegate Relating to C(67)63).
 CES/67.42, 18th July 1967, Executive Committee, Programme of Cooperation in Educational Research and Innovation Support Offered by the Ford Foundation (Statement by Mr. Harris at the Meeting of the Executive Committee on 12th July, 1967).

Directorate for Scientific Affairs (DAS)

- BS/62.12, 3rd December 1962, Directorate for Scientific Affairs, Joint Ad Hoc Group on Sector Reviews and Growing Points (Operational Research).
 BS/63.4, 3rd July 1963, Directorate for Scientific Affairs, Preliminary Report on Automatic Control Research.
 BS/63.5, 4th April 1963, Directorate for Scientific Affairs, Group of Experts on Operational Research (Report on the Meeting Held on 14th and 15th January 1963 to Be Discussed at the Next Meeting of Experts in July 1963).
 EIP/63.1, 17th January 1963, Directorate for Scientific Affairs, Programme on Educational Investment and Planning.
 EIP/64.3, 31st March 1964, Directorate for Scientific Affairs, Programme on Educational Investment and Planning (1964 Training Programme for Human Resource Specialists).
 EIP/64.7, 9th April 1964, Directorate for Scientific Affairs, Programme on Educational Investment and Planning (Draft Summary Record of the 25th and 26th November, 1963, Meeting; Fourth E.I.P Meeting).
 EIP/64.19, 2nd December 1964, Directorate for Scientific Affairs, Educational Investment and Planning Programme (Sixth Meeting of National E.I.P. representatives 9th, 10th and 11th December, 1964; Note by the Secretariat).
 EIP/64.22, 3rd December 1964, Directorate for Scientific Affairs, Educational Investment and Planning Programme (Sixth Meeting of National E.I.P. Representatives 9th, 10th and 11th December, 1964).
 EID/66.34, 21st March 1966, Directorate for Scientific Affairs, Systems Analysis Techniques in Educational Planning (Meeting of Ad Hoc Group on Mathematical Model 23rd-25th March, 1966).
 EID/70.14, 6th November 1970, Directorate for Scientific Affairs, Education Committee Future Programme of Work (Member Country Views).
 EID/71.62, 11th October 1971, Directorate for Scientific Affairs, Working Group of the Education Committee on Educational Statistics and Indicators.

Literaturverzeichnis

- Amadae, S.M. (2003). *Rationalizing Capitalist Democracy: The Cold War Origins of Rational Choice Liberalism*. Chicago: University of Chicago Press.
- Amaral, M.P. (2011). *Emergenz eines internationalen Bildungsregimes? International Educational Governance und Regimetheorie*. Münster [u.a.]: Waxmann.
- Amaral, M.P. (2006). *The Influence of Transnational Organizations on National Education Systems*. Frankfurt am Main: Peter Lang.
- Armand, L. & Drancourt, M. (1970). *The European Challenge*. New York: Atheneum.
- Arnove, R.F. (1980). *Philanthropy and Cultural Imperialism: The Foundations at Home and Abroad*. Boston, Mass.: G.K. Hall.
- Austria-Forum (2014). *Marshall-Plan*. URL: <http://www.austria-lexikon.at/af/AEIOU/Marshall-Plan> [09.08.2014].
- Avant, D., Finnemore, M. & Sell, S.K. (2010). *Who Governs the Globe?* Cambridge: Cambridge University Press.
- Barnett, M.N. & Finnemore, M. (2004). *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Bartholome, D. (2012). *Transatlantische Netzwerke im Kaiserreich: zur Rolle und Rezeption von Friedrich Paulsen (1846-1908) im deutsch-amerikanischen Kulturaustausch*. URL: http://digisrv-1.biblio.etc.tu-bs.de:8080/docportal/receive/DocPortal_document_000451 25 [20.01.2015].
- Batchelor, J. (1985). *H.G. Wells*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bell, D. (1960). *The End of Ideology: On the Exhaustion of Political Ideas in the Fifties*. Glencoe: Free Press.
- Belliger, A. & Krieger, D.J. (2006). Einführung in die Akteur-Netzwerk-Theorie. In A. Belliger & D.J. Krieger (Hrsg.), *ANThology: Ein einführendes Handbuch zur Akteur-Netzwerk-Theorie* (S. 13-50). Bielefeld: Transcript.
- Bellmann, J. & Müller, T. (Hrsg.) (2011). *Wissen, was wirkt: Kritik evidenzbasierter Pädagogik*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, Springer.
- Bereday, G.Z.F., Lauwerys, J.A. & Blaug, M. (1967). *Educational Planning* (World Year Book of Education). London: Evans Brothers.
- Berghahn, V. (1998). Shepard Stone and the Ford Foundation. In G. Gemelli (Hrsg.), *The Ford Foundation and Europe, 1950's-1970's: Cross-fertilization of Learning in Social Science and Management* (S. 69-89). Brüssel: European Interuniversity Press.
- Berman, E.H. (1983). *The Ideology of Philanthropy: The Influence of the Carnegie, Ford, and Rockefeller Foundations on American Foreign Policy*. Albany, N.Y.: State University of New York Press.
- Beukel, E. (2001). Educational Policy Institutionalization and Multi-level Governance. In S.S. Andersen & K.A. Eliassen (Hrsg.), *Making Policy in Europe* (S. 124-139). London [u.a.]: Sage Publications.
- Bieber, T. & Martens, K. (2011). The OECD PISA Study as a Soft Power in Education? Lessons from Switzerland and the US. *European Journal of Education*, 46(1), 101-116.

- Biesta, G. (2009). Good Education in an Age of Measurement: On the Need to Reconnect with the Question of Purpose in Education. *Educational Assessment, Evaluation and Accountability*, 21(1), 33-46.
- Biesta, G. (2010). Why ‚What Works‘ Still Won’t Work: From Evidence-Based Education to Value-Based Education. *Studies in Philosophy and Education*, 29(5), 491-503.
- Blitz, B.K. (2003). From Monnet to Delors: Educational Co-operation in the European Union. *Contemporary European History*, 12(2), 197-212.
- Bloem, S. (2016). Die PISA-Strategie der OECD: Zur Bildungspolitik eines globalen Akteurs. Weinheim, Basel: Beltz Juventa.
- Blum, J.M. (1991). Years of Discord. American Politics and Society, 1961-1974. New York: W.W. Norton & Company.
- Boel, B. (2003). *The European Productivity Agency and Transatlantic Relations, 1953-1961*. Kopenhagen: Museum Tusculanum Press/University of Copenhagen.
- Bond, M. (2012). *The Council of Europe: Structure, History and Issues in European Politics*. London [u.a.]: Routledge.
- Brabyn, H. (1972). Cool Catalyst. *New Scientist*, 55, 390-391.
- Bridges, D., Smeyers, P. & Smith, R. (Hrsg.) (2009). *Evidence-based Education Policy: What Evidence? What Basis? Whose Policy?* Malden, Mass.: Wiley-Blackwell.
- Brummer, K. (2008). *Der Europarat: Eine Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Burger, R. (2012). Die verrechnete Zukunft. Futorologie in den Siebzigern. *Merkur. Deutsche Zeitschrift für europäisches Denken*, 66(9/10), 835-844.
- Bürgi, R. (2010). Die OECD als Akteurin nationalstaatlicher Bildungspolitik. Die Hintergründe des OECD-Examens der schweizerischen Bildungspolitik im Jahr 1989 (unveröffentlichte Lizentiatsarbeit der Philosophischen Fakultät der Universität Zürich).
- Bush, V. (1945). *Science: The Endless Frontier* (Report to the President by Vannevar Bush, Director of the Office of Scientific Research and Development, July 1945). Washington, D.C.: US Government Printing Office. URL: <http://www.nsf.gov/od/lpa/nsf50/vbush1945.htm> [30.07.2013].
- Buss, D.C. (1980). The Ford Foundation in Public Education: Emergent Patterns. In R.F. Arnove (Hrsg.), *Philanthropy and Cultural Imperialism: The Foundations at Home and Abroad* (S. 331-361) Boston, Mass.: G.K. Hall.
- Carney, S., Rappleye, H. & Silova, I. (2012). Between Faith and Science: World Culture Theory and Comparative Education. *Comparative Education Review*, 56(3), 366-393.
- Carson, R.L. (1962). *Silent Spring*. New York: Mariner Books.
- Caruso, M. (2014). Within, Between, Above, and Beyond: (Pre)positions for a History of the Internationalisation of Educational Practices and Knowledge. *Paedagogica Historica*, 50(1), 10-26.
- CERI (1972). *Centre for Educational Research and Innovation*. Paris: OECD.
- CERI (2007). *Evidence in Education. Linking Research and Policy*. Paris: OECD.
- Chabbot, C. (2003). *Constructing Education for Development: International Organizations and Education for All*. New York: RoutledgeFalmer.

- Consulenza Pedagogica (2014). Aldo Visalberghi. URL: http://www.consulenzapedagogica.it/aldo_visalberghi.html [28.10.2014].
- Coombs, P.H. (1960). Educational Planning in the Light of Economic Requirements. In OEEC (Hrsg.), *Forecasting Manpower Needs in the Age of Science* (S. 25-35). Paris: OEEC.
- Coombs, P.H. (1964). *The Fourth Dimension of Foreign Policy: Educational and Cultural Affairs*. New York: Harper & Row.
- Coombs, P.H. (1968). *The World Educational Crisis*. New York: Oxford University Press.
- Coombs, P.H. (1970). *What is Educational Planning?* Paris: UNESCO/IIEP.
- Coombs, P.H. (1992). *Recalling the Origins of Unesco's International Institute for Educational Planning*. URL: <http://www.unesco.org/iiep/PDF/IIEPOrigins.pdf> [17.05.2012].
- Commission of the European Communities (1977). *Towards a European Education Policy* (European Documentation 2). Luxemburg: European Communities Commission.
- Cowen, R. (2011). Edging Closer to the Hero, the Barbarian, and the Stranger. A Note on the Condition of Comparative Education. In D. Tröhler & R. Barbu (Hrsg.), *Education Systems in Historical, Cultural, and Sociological Perspectives* (S. 21-38). Rotterdam: SensePublishers.
- Drori, G.S. & Krücken, G. (2009). World Society: A Theory and a Research Program in Context. In G. Krücken, & G.S. Drori (Hrsg.), *World Society: The Writings of John W. Meyer* (S. 3-35). Oxford: Oxford University Press.
- Droux, J. & Hofstetter, R. (2014). Going International: the History of Education Stepping Beyond Borders. *Paedagogica Historica*, 50(1-2), 1-9.
- Ebert, W. (2009). *Mein Leben für eine pädagogische Schule: Im Spannungsfeld von Wissenschaft, Weltanschauung und Politik*. Bad Heilbrunn: Klinkhardt.
- Edding, F. (1965). *Bildung und Politik*. Stuttgart: Günther Neske.
- Edding, F. (1989). *Mein Leben mit der Politik*. Berlin: Max-Planck-Institut für Bildungsforschung.
- Ehrlich, P.R. (1968). *The Population Bomb*. New York: Ballantine Books.
- Eide, K. (1990). *30 Years of Educational Collaboration in the OECD*. Paris: UNESCO.
- EIESP (2014). *History*. URL: <http://www.eiesp.org/site/pages/view/58-history.html> [05.12.2014].
- Elichirigoity, F. (1999). *Planet Management: Limits to Growth, Computer Simulation, and the Emergence of Global Spaces*. Evanston, Ill.: Northwestern University Press.
- Europarat (1959). *Der Europarat 1949-1959*. Straßburg: Presse- und Informationsabteilung des Europarats.
- Europarat (1962). *Resolution on Investment in Education*. http://www.coe.int/t/dg4/education/Standing_Conferences/x.3rdsession_roma1962.asp#P98_7641 [26.09.2014].
- Europarat (1964). *Resolution on Planning and Investment in Education (No. 2.)*. URL: http://www.coe.int/t/dg4/education/Standing_Conferences/w.4thSession_london1964.asp#P42_3232 [26.09.2014].

- Europarat (1967). *Der Europarat*. Straßburg: Presse- und Informationsabteilung des Europarats.
- Europarat (1970). *Der Europarat*. Straßburg: Presse- und Informationsabteilung des Europarats.
- European Commission (1974). *Education in the European Community* (Communication from the Commission to the Council, presented on 11 March 1974) (Bulletin of the European Communities, Supplement 3/74). Luxemburg: European Communities Commission.
- European Commission (2006). *The History of European Cooperation in Education and Training. Europe in the Making – an Example*. Luxemburg: European Communities.
- European Cultural Foundation. (1972). *The Future is Tomorrow. 17 Prospective Studies*. Den Haag: Martinus Nijhoff.
- European Cultural Foundation (2014). *Our Story*. URL: <http://www.cultural-foundation.eu/about-us/the-foundation> [07.11.2014].
- European Cultural Foundation (2004). *Sharing 50 years cultures. 1954-2004*. Amsterdam: European Cultural Foundation.
- European Productivity Agency, Isard, W., Cumberland, J.H. & Bos, H.C. (1961). *Regional Economic Planning: Techniques of Analysis for Less Developed Areas* (Papers and Proceedings of the Study Conference on Problems of Economic Development Organised by the European Productivity Agency, Bellagio, Italy, June 19th-July 1st 1960). Paris: OECD.
- Etzemüller, T. (2005). *1968, ein Riss in der Geschichte? Gesellschaftlicher Umbruch und 68er-Bewegungen in Westdeutschland und Schweden*. Konstanz: UVK.
- Etzemüller, T. (2009). Social engineering als Verhaltenslehre des kühlen Kopfes. Eine einleitende Skizze. In T. Etzemüller (Hrsg.), *Die Ordnung der Moderne: Social engineering im 20. Jahrhundert* (S. 11-39). Bielefeld: Transcript.
- Faure, E. (1972). *Learning to Be: The World of Education Today and Tomorrow*. Paris: Unesco.
- Fend, H. (1998). *Qualität im Bildungswesen. Schulforschung zu Systembedingungen, Schulprofilen und Lehrerleistungen*. Weinheim, München: Juventa.
- Featherston, K. (1993). The EC and the US: Managing Interdependence. In J. Lodge (Hrsg.), *The European Community and the Challenge of the Future* (S. 271-282). New York: St. Martin's Press.
- Field, J. (1998). *European Dimensions. Education, Training and the European Union*. London, Philadelphia. Pa.: Jessica Kingsley Publishers.
- Fischer, F. (1990). *Technocracy and the Politics of Expertise*. Newbury Park, Calif.: Sage Publications.
- Ford Foundation (2015). *History*. URL: <http://www.fordfoundation.org/about-us/history> [15. 02.2015].
- Friedmann, J. (1959). Introduction. *International Social Science Journal*, 11(3), 327-338.
- Friis, H. (1963). Concluding Address. In H.S. Parnes & OECD (Hrsg.), *Planning Education for Economic and Social Development* (Lectures Presented at the Training Course for Human Resource Strategist. Organised by the Directorate for Scientific Affairs at the Villa Falconieri, Frascati, Italy, 3rd-28th September, 1962) (S. 255-258). Paris: OECD.

- Fuchs, E. (2007a). Gouvernementaler Internationalismus und Bildung: Deutschland und die USA am Anfang des 20. Jahrhunderts. In J. Schriewer (Hrsg.), *Weltkultur und kulturelle Bedeutungswelten: Zur Globalisierung von Bildungsdiskursen* (S. 45-75). Frankfurt am Main, New York: Campus Verlag.
- Fuchs, E. (2007b). Networks and the History of Education. *Paedagogica Historica*, 43(2), 185-197.
- Fuchs, E. (2007c). The Creation of New International Networks in Education: The League of Nations and Educational Organizations in the 1920s. *Paedagogica Historica*, 43(2), 199-209.
- Fuchs, E. & Lüth, C. (2008). Transnationale Bildungsbemühungen und die Konstruktion des Raumes in historischer Perspektive. *Bildung und Erziehung*, 61(1), 1-9.
- Fuchs, E. (2012). Transnational Perspectives in Historical Educational Research. *Comparativ*, 1(22), 7-14.
- Gaither, H. (1949). *Report of the Study for the Ford Foundation on Policy and Program*. Detroit, Mich.: Ford Foundation.
- Gass, R. (1969). *Planning the Educational Revolution*. (The Fundamentals of Educational Planning). Paris: UNESCO/IIEP.
- Gass, R. (2007). Globalisation's First King. *OECD Observer*, 261. URL: http://www.oecdobserver.org/news/fullstory.php/aid/2215/Globalisation_92s_first_King.html [13.08.2014].
- Gemelli, G. (1998). *The Ford Foundation and Europe, 1950's-1970's: Cross-fertilization of Learning in Social Science and Management*. Brüssel: European Interuniversity Press.
- Gilcher-Holtey, I. (2001). *Die 68er Bewegung: Deutschland, Westeuropa, USA*. München: Beck.
- Gilcher-Holtey, I. (2008). *1968: Eine Zeitreise*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Gonon, P. (1998). *Das internationale Argument in der Bildungsreform. Die Rolle internationaler Bezüge in den bildungspolitischen Debatten zur schweizerischen Berufsbildung und zur englischen Reform der Sekundarstufe II*. Bern [u.a.]: Peter Lang.
- Greiner, B. (2011). Macht und Geist im Kalten Krieg. Bilanz und Ausblick. In B. Greiner, T.B. Müller, & C. Weber (Hrsg.), *Macht und Geist im Kalten Krieg* (S. 7-27). Hamburg: Hamburger Edition, HIS.
- Grek, S. & Lawn, M. (2009). A Short History of Europeanizing Education. The New Political Work of Calculation the Future. *European Education*, 41(1), 32-54.
- Gruber, K.H. (2002). Die OECD – Anatomie eines pädagogischen „global player“. In F. Achtenhagen & I. Gogolin (Hrsg.), *Bildung und Erziehung in Übergangsgesellschaften. Beiträge zum 17. Kongress der Deutschen Gesellschaft für Erziehungswissenschaft* (S. 65-76). Opladen: Leske + Budrich.
- Gumbrecht, H.U. (2012). *Nach 1945. Latenz als Ursprung der Gegenwart*. Berlin: Suhrkamp.
- Hacking, I. (1992). Style for Historians and Philosophers. *Studies in History and Philosophy of Science*, (23)1, 1-20.
- Hagner, M. & Hörl, E. (2008). Überlegungen zur kybernetischen Transformation des Humanen. In M. Hagner & E. Hörl (Hrsg.), *Die Transformation des Humanen: Beiträge zur Kulturgeschichte der Kybernetik* (S. 7-37). Frankfurt am Main: Suhrkamp.

- Hahn, F. (2006). *Von Unsinn bis Untergang: Rezeption des Club of Rome und der Grenzen des Wachstums in der Bundesrepublik der frühen 1970er-Jahre* (Inaugural-Dissertation zur Erlangung der Doktorwürde der Philosophischen Fakultät der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg i. Br.). URL: <http://www.freidok.uni-freiburg.de/volltexte/2722/> [28.05.2013].
- Hahn, H.J. & Weber, A. (1976). *Die OECD, Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung*. Baden-Baden: Nomos.
- Halsey, A.H. (1996). *No Discouragement: An Autobiography*. Basingstoke: Macmillan.
- Hartman, A. (2008). *Education and the Cold War: The Battle for the American School*. New York: Palgrave Macmillan.
- Hartong, S. (2012). *Basiskompetenzen statt Bildung? Wie PISA die deutschen Schulen verändert hat*. Frankfurt am Main, New York: Campus Verlag.
- Hausmann, G. (1966). Aufgaben prospektiver Bildungsplanung. *International Review of Education*, 12(3), 317-332.
- Henry, M., Lingard, B., Rizvi, F. & Taylor, S. (2001). *The OECD, Globalisation and Education Policy*. Amsterdam, London: Pergamon.
- Heyck, H. (2011). Die Moderne in der amerikanischen Sozialwissenschaft. In B. Greiner, T.B. Müller & C. Weber (Hrsg.), *Macht und Geist im Kalten Krieg* (159-179). Hamburg: Hamburger Edition, HIS.
- Heyck, H. (2015). *Age of System: Understanding the Development of Modern Social Science*. Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press.
- Hochgeschwender, M. (2009). The Noblest Philosophy and Its Most Efficient Use: Zur Geschichte des social engineering in den USA, 1910-1965. In T. Etzemüller (Hrsg.), *Die Ordnung der Moderne: Social engineering im 20. Jahrhundert* (S. 171-197). Bielefeld: Transcript.
- Holtz, U. (2000). 50 Jahre Europarat – Eine Einführung. In U. Holtz (Hrsg.), *50 Jahre Europarat* (S. 9-37). Baden-Baden: Nomos.
- Howe, B. (1980). The Emergence of Scientific Philanthropy, 1900-1920: Origins, Issues, and Outcomes. In R.F. Arnove (Hrsg.), *Philanthropy and Cultural Imperialism: The Foundations at Home and Abroad* (S. 25-54). Boston, Mass.: G.K. Hall.
- Hughes, A.C. & Hughes, T.P. (2000). *Systems, Experts, and Computers: The Systems Approach in Management and Engineering, World War II and After*. Cambridge, Mass: MIT Press.
- Husén, T., Tuijnman, A., Halls, W.D. & Academia Europaea. (1992). *Schooling in Modern European Society: A Report of the Academia Europaea*. Oxford: Pergamon Press.
- IBE (2013). *History of the IBE*. URL: <http://www.ibe.unesco.org/en/about-the-ibe/who-we-are/history.html> [06. Juni, 2013].
- IIEP (1964). *Educational Planning: a Directory of Training and Research Institutions*. Paris: IIEP.
- Institut für Bildungsforschung in der Max-Planck-Gesellschaft (1967). *Internationales Seminar über Bildungsplanung* (Referate und Diskussionen, Berlin 19. bis 28. Oktober 1966). Berlin: Inst. f. Bildungsforschung in d. Max-Planck-Ges.

- International Institute for Democracy and Electoral Assistance (2012). *Ricardo Diez-Hochleitner*. URL: <http://www.idea.int/about/board/diez-hochleitner.cfm> [03.06.2012].
- Jakobi, A.P. & Martens, K. (2007). Diffusion durch internationale Organisationen: Die Bildungspolitik der OECD. In K. Holzinger, H. Jörgens & C. Knill (Hrsg.), *Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken* (S. 247-269). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Janne, H. (1973). *For a Community Policy on Education* (Bulletin of the European Communities, Supplement 10/73). Luxemburg: European Communities Commission.
- Jantsch, E. & OECD (1969). *Perspectives of Planning* (Proceedings of the OECD Working Symposium Forecasting and Planning, Bellagio, Italy 27th October – 2nd November 1968). Paris: OECD.
- Jensen, S. (1972). *Possible Futures of European Education. Numerical and System's Forecasts* (Plan Europe 2000, Published under the Auspices of the European Cultural Foundation; Project 1, Educating Man for the 21st Century, V. 1). Den Haag: Martinus Nijhoff.
- Jones, P.W. & Coleman, D. (2005). *The United Nations and Education. Multilateralism, Development and Globalization*. New York: RoutledgeFalmer.
- Kallo, J. (2009). *OECD Education Policy: A Comparative and Historical Study Focusing on the Thematic Reviews of Tertiary Education*. Jyväskylä: Jyväskylä University Press.
- Kamens, D.H. (2013). Globalization and the Emergence of an Audit Culture: PISA and the Search for 'Best Practices' and Magic Bullets. In H.-D. Meyer & A. Benavot (Hrsg.), *PISA, Power, and Policy: The Emergence of Global Educational Governance* (S. 117-139). Oxford: Symposium Books.
- Kamens, D.H. & Mcneely, C.L. (2009). Globalization and the Growth of International Educational Testing and National Assessment. *Comparative Education Review*, 54(1), 5-25.
- Kershaw, J.A. & McKean, R.N. (1959). *Systems Analysis and Education*. Santa Monica, Calif.: Rand Corporation.
- King, A. (1968). *Die Aktivitäten der OECD-Direktion Natur- und Ingenieurwissenschaften im Bereich der Wissenschaftspolitik*. Essen-Bredeney: Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft.
- King, A. (2006). *Let the Cat Turn Round. One Man's Traverse of the Twentieth Century*. London: CPTM.
- Knodel, P., Martens, K., Olano, D. & Popp, M. (2010). *Das PISA-Echo: Internationale Reaktionen auf die Bildungsstudie*. Frankfurt am Main, New York: Campus Verlag.
- Kogan, M. (1979). *Education Policies in Perspective: An Appraisal of OECD Country Educational Policy Reviews*. Paris: OECD.
- Krige, J. (2011). Die Führungsrolle der USA und die transnationale Koproduktion von Wissen. In B. Greiner, T.B. Müller & C. Weber (Hrsg.), *Macht und Geist im Kalten Krieg* (S. 68-86). Hamburg: Hamburger Edition, HIS.
- van Laak, D. (2010). Planung, Planbarkeit und Planungseuphorie. *Docupedia-Zeitgeschichte*. URL: <https://docupedia.de/images/b/b1/Planung.pdf> [15.08.20 13].

- Labaree, David F. (2008). The Winning Ways of a Losing Strategy: Educationalizing Social Problems in the United States. *Educational Theory*, 58(4), 447-460.
- Labaree, David F. (2014): Let's Measure What No One Teaches: PISA, NCLB, and the Shrinking Aims of Education. In *Teachers College Record* 116(2014), 1-14.
- Läüdi, Z. (1998). *A World Without Meaning: The Crisis of Meaning in International Politics*. London: Routledge.
- Latour, B. (2010). *Eine neue Soziologie für eine neue Gesellschaft. Einführung in die Akteur-Netzwerk-Theorie* (Aus dem Englischen von Gustav Rossler). Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Lawn, M. & Lingard, B. (2002). Constructing a European Policy Space in Educational Governance: The Role of Transnational Policy Actors. *European Educational Research Journal*, 1(2), 290-306.
- Lawn, M. (2013). The Internationalization of Education and Data: Exhibitions, Tests, Standards and Associations. In M. Lawn (Hrsg.), *The Rise of Data in Education Systems: Collection, Visualization and Uses* (S. 11-25). Oxford: Symposium Books.
- Leibfried, S. & Martens, K. (2008). PISA – Internationalisierung von Bildungspolitik. Oder: Wie kommt die Landespolitik zur OECD. *Leviathan*, 36(1), 3-14.
- Lenz, O., Gotto, K., Kleinmann, H.-O. & Schreiner, R. (1988). *Im Zentrum der Macht. Das Tagebuch von Staatssekretär Lenz 1951-1953*. Düsseldorf: Droste.
- Leslie, S.W. (1993). *The Cold War and American Science: The Military-industrial-academic Complex at MIT and Stanford*. New York: Columbia University Press.
- Lingard, B. (2013). The Impact of Research on Education Policy in an Era of Evidence-based Policy. *Critical Studies in Education*, 54(2), 113-131.
- Lingard, B., Rawolle, S. & Taylor, S. (2005). Globalizing Policy Sociology in Education: Working with Bourdieu. *Journal of Education Policy*, 20(6), 759-777.
- Lowe, J. (1992). Education and European Integration. *International Review of Education*, 38(6), 579-590.
- Lowen, R. (2011). Zur Verflechtung von Politik und Universitäten in den USA. In B. Greiner, T.B. Müller & C. Weber (Hrsg.), *Macht und Geist im Kalten Krieg* (S. 31-49). Hamburg: Hamburger Edition, HIS.
- Lundgren, U.P. (2011). Pisa as a Political Instrument: One History Behind the Formulating of the PISA Programme. In M.A. Pereyra, H.-G. Kotthoff & R. Cowen (Hrsg.), *PISA under Examination: Changing Knowledge, Changing Tests, and Changing Schools* (S. 17-30). Rotterdam: SensePublishers.
- MacDonald, D. (1956/1989). *The Ford Foundation. The Men and the Millions*. New Brunswick, N.J.: Transaction Publishers.
- Mahon, R. & McBride, S. (2008). *The OECD and Transnational Governance*. Vancouver: UBC Press.
- Marklund, C. (2009). Begriffsgeschichte and Übergriffsgeschichte in the History of Social Engineering. In T. Etzemüller (Hrsg.), *Die Ordnung der Moderne: Social engineering im 20. Jahrhundert* (S. 199-221). Bielefeld: Transcript.
- Marcussen, M. (2004). Multilateral Surveillance and the OECD: Playing the Idea Game. In K. Armingeon & M. Beyeler (Hrsg.), *The OECD and European Welfare States* (S. 13-31). Cheltenham [u.a.]: Edward Elgar.

- Martens, K., Rusconi, A. & Leuze, K. (Hrsg.) (2007). *New Arenas of Education Governance: The Impact of International Organizations and Markets on Educational Policy Making*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Martens, K., Nagel, A.-K., Windzio, M. & Weymann, A. (Hrsg.) (2010). *Transformation of Education Policy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Martens, K. & Wolf, K.D. (2009). PISA als Trojanisches Pferd: Die Internationalisierung der Bildungspolitik in der OECD. In S. Botzem, J. Hofmann, S. Quack, G. Schuppert & H. Strassheim (Hrsg.), *Governance als Prozess. Koordinationsformen im Wandel* (S. 357-376). Baden-Baden: Nomos.
- Martens, K. (2007). How to Become an Influential Actor – The „Comparative Turn“ in OECD Education Policy. In K. Martens, A. Rusconi & K. Leuze (Hrsg.), *New Arenas of Education Governance: The Impact of International Organizations and Markets on Educational Policy Making* (S. 40-56). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Mayntz, R. & Scharpf, F.W. (1995). Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In R. Mayntz & F.W. Scharpf (Hrsg.), *Gesellschaftliche Selbstregulung und politische Steuerung* (S. 39-72). Frankfurt am Main, New York: Campus Verlag.
- McCallum, J.E. & ABC-Clio Information Services (2008). *Military Medicine: From Ancient Times to the 21st Century*. Santa Barbara, Calif.: ABC-CLIO.
- Meadows, D.H. & Club of Rome (1972). *The Limits to Growth: A Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind*. New York: Universe Books.
- Meyer, J.W. & Jepperson, R. (2000). The „Actors“ of Modern Society: The Cultural Construction of Social Agency. *Sociological Theory*, 18(1), 100-120.
- Meyer, J.W. & Ramirez F.O. (2005). Die globale Institutionalisierung der Bildung. In G. Krücken (Hrsg.), *John W. Meyer. Weltkultur. Wie die westlichen Prinzipien die Welt durchdringen* (S. 212-234). Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Meyer, J.W. (2009). Globalization: Sources and Effects on National States and Societies. In G. Krücken & G.S. Drori (Hrsg.), *World Society: The Writings of John W. Meyer* (S. 156-169). Oxford: Oxford University Press.
- Meyer, J.W., Boli, J. & Thomas, G.M. (2005). Ontologie und Rationalisierung im Zurechnungssystem der westlichen Kultur. In G. Krücken (Hrsg.), *John W. Meyer. Weltkultur. Wie die westlichen Prinzipien die Welt durchdringen* (S. 17-46). Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Meyer, J.W., Boli, J., Thomas, G.M. & Ramirez, F.O. (2005). Die Weltgesellschaft und der Nationalstaat. In G. Krücken (Hrsg.), *John W. Meyer. Weltkultur. Wie die westlichen Prinzipien die Welt durchdringen* (S. 85-132). Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Meyer, J.W. & Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83, 340-363.
- Mikl-Horke, G. (2001). *Soziologie: Historischer Kontext und soziologische Theorie-Entwürfe*. München: Oldenbourg.
- Mitchell, T. (2002). *Rule of Experts: Egypt, Techno-politics, Modernity*. Berkeley, Calif.: University of California Press.
- Münch, R. (2009). *Globale Eliten, lokale Autoritäten: Bildung und Wissenschaft unter dem Regime von PISA*, McKinsey & Co. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

- Mundy, K. (2005). Globalization and Educational Change: New Policy Worlds. In N. Bascia, A. Cumming, A. Datnow, K. Leithwood & D. Livingstone (Hrsg.), *International Handbook of Educational Policy* (S. 3-17). Dordrecht: Springer.
- Mundy, K. (2007). Global Governance, Educational Change. *Comparative Education*, 43(3), 339-357.
- Mundy, K. (2010). „Education for All“ and the Global Governors. In D. Avant, M. Finnemore & S.K. Sell (Hrsg.), *Who Governs the Globe?* (S. 333-355). Cambridge: Cambridge University Press.
- Kim, M.-S. (1994). *Bildungsökonomie und Bildungsreform. Der Beitrag der OECD in den 60er und 70er Jahren*. Würzburg: Königshausen & Neumann.
- National Institute of Education Singapore (2015). C. Arnold Anderson (1907-1990). URL: <http://www.nie.edu.sg/research-publications/ciecllopediaorg/ciecllopediaorg-a-to-z-listing/C-Arnold-Anderson> [07.01.2015].
- NDEA, National Defense Education Act of 1958. *United States Public Law 85-864*. (P.L. 85-864; 72 Stat. 1580). URL: <http://www.scribd.com/doc/57012400/National-Defense-Education-Act-of-1958> [26.06.2015].
- Norden (2014). *Behind the Nordic Council. The History of the Nordic Council*. URL: <http://www.norden.org/en/nordic-council/bag-om-nordisk-raad/the-nordic-council/the-history-of-the-nordic-council> [21.03.2014].
- Nóvoa, A. (2000). The Restructuring of the European Educational Space: Changing Relationships among States, Citizens and Educational Communities. In T.S. Popkewitz (Hrsg.), *Educational Knowledge. Changing Relationships between the State, Civil Society and the Educational Community* (S. 31-57). Albany, N.Y.: State University of New York Press.
- Nye, D. E. (1996). *American Technological Sublime*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- OAS (2015). *Who We Are*. URL: http://www.oas.org/en/about/who_we_are.asp [30.06.2015].
- OECD (1961). *Ability and Educational Opportunity*. Paris: OECD.
- OECD (1962). *Policy Conference on Economic Growth and Investment in Education (Washington 16th-20th October 1961)*. Paris: OECD.
- OECD (1963a). *Resources of Scientific and Technical Personnel in the OECD Area: Statistical Report of the Third International Survey on the Demand for and Supply of Scientific and Technical Personnel*. Paris: OECD.
- OECD (1963b). *Chemistry To-day*. Paris: OECD.
- OECD (1963c). *New Thinking in School Biology*. Paris: OECD.
- OECD (1964a). *Aspects économiques de l'enseignement supérieur*. Paris: OECD.
- OECD (1964b). *The Residual Factor and Economic Growth*. Paris: OECD.
- OECD (1964c). *Mathematics To-day*. Paris: OECD.
- OECD (1965). *Teaching Physics To-day*. Paris: OECD.
- OECD (1966a). *Organisational Problems in Planning Educational Development*. Paris: OECD.
- OECD (1966b). *Financing of Education for Economic Growth* (Papers Prepared for the Conference Organised by the Directorate for Scientific Affairs of OECD Held in Paris, 21st-24th September 1964). Paris: OECD.
- OECD (1966c). *Curriculum Improvement and Educational Development. Modernizing our Schools*. Paris: OECD.

- OECD (1967a). *Manpower Forecasting in Educational Planning: Report of the Joint EIP/MRP Meeting*. Paris: OECD.
- OECD (1967b). *Social Objectives in Educational Planning*. Paris: OECD.
- OECD (1967c). *Methods and Statistical Needs for Educational Planning*. Paris: OECD.
- OECD (1968). *General Report: Gaps in Technology* (Report prepared for discussion by the participants to the 3rd ministerial meeting on science of OECD countries, held at Paris on 11th and 12th March 1968). Paris: OECD.
- OECD (1971). *Educational Policies for the 1970's* (Conference on Policies for Educational Growth, Paris, 3rd-5th June, 1970). Paris: OECD.
- OECD (1972). *Alternative Educational Futures in the United States and in Europe: Methods, Issues and Policy Relevance*. Paris: OECD.
- OECD (1983). *Educational Planning: A Reappraisal*. Paris: OECD
- OECD (2008). *The OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development*. Paris: OECD.
- OECD (1996). *The European Reconstruction, 1948-1961: Bibliography on the Marshall Plan and the Organisation for European Economic Co-operation*. Paris: OECD.
- OECD (2015a). *About PISA*. URL: <http://www.oecd.org/pisa/aboutpisa/> [16.01.2015].
- OECD (2015b). *About the OECD*. URL: <http://www.oecd.org/about/> [06.02.2015].
- OECD (2015c). *History of the Château de la Muette, OECD headquarters, Paris*. URL: <http://www.oecd.org/general/historyofthechateaudelamuetteoecdheadquartersparis.htm> [18.02.2015].
- OECD (2015d). *The „Marshall Plan“ Speech at Harvard University, 5 June 1947*. URL: <http://www.oecd.org/general/themarshallplanspeechatharvarduniversity5june1947.htm> [14. 07.2015].
- OECD (2015f). *OECD Work on Education. Education and skills*. URL: <http://oecdmybrochure.org/edu/> [05.06.2015].
- OEEC (1957). *The Problem of Scientific and Technical Manpower in Western Europe, Canada and the United States*. Paris: OEEC.
- OEEC (1960a). *Forecasting Manpower Needs in the Age of Science*. Paris: OEEC.
- OEEC (1960b). *School Mathematics in OEEC Countries*. Paris: OEEC.
- Osterwalder, F. & Weber, K. (2004): Die Internationalisierung der föderalistischen Bildungspolitik. *Schweizerische Zeitschrift für Bildungswissenschaften*, 26(1), 11-32.
- Oudenaren, J. (2000). *Uniting Europe. European Integration and the Post-Cold War World*. Lanham, Md.: Rowman and Littlefield Publishers.
- Papadopoulos, G.S. (1996). *Die Entwicklung des Bildungswesens von 1960 bis 1990. Der Beitrag der OECD*. Frankfurt am Main: Peter Lang.
- Parmar, I. (2011). *Foundations of the American Century: The Ford, Carnegie, and Rockefeller Foundations in the Rise of American Power*. New York: Columbia University Press.
- Parnes, H.S. & OECD (1963). *Mediterranean Regional Project. Planning Education for Economic and Social Development* (Lectures Presented at the Training Course for Human Resource Strategists. Organised by the Directorate for Scientific Affairs at the Villa Falconieri, Frascati, Italy, 3rd-28th September, 1962). Paris: OECD.

- Peace Palace Library (2014). *ERP Whatever the Weather. We Must Move Together*. URL: <http://www.peacepalacelibrary.nl/imagecollection/erp-whatever-the-weather-we-must-move-together/> [09.08.2014].
- Perrin, S. (2011). UNESCO, Weltbürgerschaft und Kalter Krieg. In B. Greiner, T.B. Müller & C. Weber (Hrsg.), *Macht und Geist im Kalten Krieg* (S. 477-497). Hamburg: Hamburger Edition, HIS.
- Pettersson, D. (2014). The Development of the IEA: The Rise of Large-scale Testing. In A. Nordin & D. Sundberg (Hrsg.), *Transnational Policy Flows in European Education: The Making and Governing of Knowledge in the Education Policy Field* (S. 105-122). Oxford: Symposium Books.
- Pickering, A. (1995). Cyborg History and the World War II Regime. *Perspectives on Science*, 3, 1-48.
- Piketty, T. (2014). *Capital in the Twenty-First Century* (Übersetzt von A. Goldhammer). Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Pircher, W. (2008). Im Schatten der Kybernetik. Rückkopplung im operativen Einsatz: operational research. In M. Hagner & E. Hörl (Hrsg.), *Die Transformation des Humanen: Beiträge zur Kulturgeschichte der Kybernetik* (S. 348-376). Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Poignant, R. (1966/1965). *Das Bildungswesen in den Ländern der EWG. Eine Studie zum Vergleich mit den Vereinigten Staaten, Großbritannien und der Sowjetunion*. Frankfurt am Main [u.a.]: Moritz Diesterweg.
- Porter, T.M. (1995). *Trust in Numbers: The Pursuit of Objectivity in Science and Public Life*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Porter, T. & Webb, M. (2007). *The Role of the OECD in the Orchestration of Global Knowledge Networks* (Papers prepared for presentation at Canadian Political Science Association annual meetings Saskatoon, Saskatchewan, Canada, Wednesday May 30, 2007). URL: <http://www.cpsa-acsp.ca/papers-2007/Porter-Webb.pdf> [22.09.2009].
- Raphael, L. (1996). Die Verwissenschaftlichung des Sozialen als methodische und konzeptionelle Herausforderung für eine Sozialgeschichte des 20. Jahrhunderts. *Geschichte Und Gesellschaft*, 22(2), 165-193.
- Resnik, J. (2006). International Organizations, the „Education-Economic Growth“ Black Box, and the Development of World Education Culture. *Comparative Education Review*, 50(2), 173-195.
- Resnik, J. (2007). The Democratisation of the Education System in France after the Second World War: A Neo-Weberian Glocal Approach to Education Reforms. *British Journal of Educational Studies*, 55(2), 155-181.
- Resnik, J. (2008). Understanding Educational Policies in the Global Era: A Neo-Weberian Perspective and Knowledge Producers as Status Groups. In J. Resnik (Hrsg.), *The Production of Educational Knowledge in the Global Era* (S. 33-52). Rotterdam: SensePublishers.
- Rizvi, F. & Lingard, B. (2006). Globalization and the Changing Nature of the OECD's Educational Work. In H. Lauder, P. Brown, J.-A. Dillabough & A.H. Haley (Hrsg.), *Education, Globalization, and Social Change* (S. 247-260). Oxford: Oxford University Press.
- Rizvi, F. & Lingard, B. (2010). *Globalizing Education Policy*. New York: Routledge.

- Rinne, R., Kallio, J. & Hokka, S. (2004). Too Eager to Comply? OECD Education Policies and the Finnish Response. *European Educational Research Journal*, 3(2), 454-485.
- Rocco, P. (2011). Wissensproduktion in der RAND Corporation. In B. Greiner, T.B. Müller & C. Weber (Hrsg.), *Macht und Geist im Kalten Krieg* (S. 301-320). Hamburg: Hamburger Edition, HIS.
- Rodgers, D.T. (2011). *Age of Fracture*. Cambridge, Mass.: Belknap Press of Harvard University Press.
- Rodgers, D.T. (1998). *Atlantic Crossings: Social Politics in a Progressive Age*. Cambridge, Mass.: Belknap Press of Harvard University Press.
- Rohstock, Anne (2014). Antikörper zur Atombombe. Verwissenschaftlichung und Programmierung des Klassenzimmers im Kalten Krieg. In P. Bernhard & H. Nehring (Hrsg.), *Den Kalten Krieg denken. Beiträge zur sozialen Ideengeschichte* (S. 259-284). Essen: Klartext.
- Rudloff, W. (2003). Bildungsplanung in den Jahren des Bildungsbooms. In M. Frese, J. Paulus & K. Teppe (Hrsg.), *Demokratisierung und gesellschaftlicher Aufbruch. Die sechziger Jahre als Wendezeit der Bundesrepublik* (S. 259-282), Paderborn, München [u.a.]: Ferdinand Schöningh.
- Rudolph, J.L. (2002). *Scientists in the Classroom. The Cold War Reconstruction of American Science Education*. New York: Palgrave Macmillan.
- Schmelzer, M. (2016). *The Hegemony of Growth. The Making and Remaking of the Economic Growth Paradigm and the OECD, 1948-1974*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schmelzer, M. (2012). The Crisis before the Crisis: The ‚Problems of Modern Society‘ and the OECD, 1968-74. *European Review of History*, 19(6), 999-1020.
- Schmidt-Gernig, A. (1998). Die gesellschaftliche Konstruktion der Zukunft. Westeuropäische Zukunftsforschung und Gesellschaftsplanung zwischen 1950 und 1980. *WeltTrends*, 18, 63-84.
- Schofer, E. (1999). Science Associations in the International Sphere, 1875-1990. The Rationalization of Science and the Scientization of Society. In J. Boli & G.M. Thomas (Hrsg.), *Constructing World Culture: International Nongovernmental Organizations since 1875* (S. 249-266). Stanford, Calif.: Stanford University Press.
- Schorb, A.O. (1970). *Bildungsplanung und Bildungspolitik*. (Erziehungswissenschaftliche Reihe, Bd. 9). Frankfurt am Main: Akademische Verlagsgesellschaft.
- Schriewer, J. (2007a). „Bologna“ – ein neu-europäischer „Mythos“? *Zeitschrift für Pädagogik*, 53(2), 182-199.
- Schriewer, J. (2007b). *Weltkultur und kulturelle Bedeutungswelten: Zur Globalisierung von Bildungsdiskursen*. Frankfurt am Main, New York: Campus Verlag.
- Schriewer, J. (2012). Meaning Constellation in the World Society. *Comparative Education*, 48(4), 411-422.
- Schuler, T. (2010). *Bertelsmannrepublik Deutschland: Eine Stiftung macht Politik*. Frankfurt am Main, New York: Campus Verlag.
- Servan-Schreiber, J.-J. (1968). *The American challenge*. New York: Atheneum.
- Shell Foundation (2015). *About Us*. URL: <http://shellfoundation.org/About-Us.aspx> [16.07. 2015].

- Shore, C. (2000). *Building Europe. The Cultural Politics of European Integration*. London, New York: Routledge.
- Smeyers, P. & Depaepe, M. (Hrsg.) (2008). *Educational Research: The Educationalization of Social Problems*. Dordrecht: Springer.
- Smith, G. & Smith T. (2006). A.H. Halsey: Oxford as a Base for Social Research and Educational Reform. *Oxford Review of Education*, 32(1), 105-126.
- Sobel, I. (1978). The Human Capital Revolution in Economic Development: Its Current History and Status. *Comparative Education Review*, 22(2), 278-308.
- Solovey, M. (2013). *Shaky Foundations: The Politics-patronage-social Science Nexus in Cold War America*. New Brunswick, N.J.: Rutgers University Press.
- Stehr, N. & Grundmann, R. (2010). *Expertenwissen: Die Kultur und die Macht von Experten, Beratern und Ratgebern*. Weilerswist: Velbrück Wiss.
- Steiner-Khamisi, G. (2010). The Politics and Economics of Comparison. *Comparative Education Review*, 53(3), 323-342.
- Steinmüller, K. (2000). Zukunftsforschung in Europa. Ein Abriss der Geschichte. In K. Steinmüller, R. Kreibich & C. Zöpel (Hrsg.), *Zukunftsforschung in Europa: Ergebnisse und Perspektiven* (S. 37-54). Baden-Baden: Nomos.
- Strange, S. (1998). Why do International Organizations Never Die? In B. Reinalda & B. Verbeek (Hrsg.), *Autonomous Policy Making by International Organizations* (S. 213-220). London: Routledge.
- Sussmann, L. (1967). Educational Research Programs of the Office of Education: An Interview with Dr. R. Louis Bright, Associate Commissioner for Research. *Sociology of Education*, 40(2), 158-169.
- Sutton, F.X. (1998). The Ford Foundation and Europe: Ambitions and Ambivalences. In G. Gemelli (Hrsg.), *The Ford Foundation and Europe, 1950's-1970's: Cross-fertilization of Learning in Social Science and Management* (S. 21-66). Brüssel: European Interuniversity Press.
- Svennilson, I., Edding, F. & Evlin, L. (1962). Targets for Education in Europe in 1970. In OECD (Hrsg.), *Policy Conference on Economic Growth and Investment in Education (Washington 16th-20th October 1961)* (S. 5-112). Paris: OECD.
- Tanner, J. (2008). Komplexität, Kybernetik und Kalter Krieg. In M. Hagner & E. Hörl (Hrsg.), *Die Transformation des Humanen: Beiträge zur Kulturgeschichte der Kybernetik* (S. 377-413). Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Tenorth, H.-E. (2014). Politikberatung und Wandel der Expertenrolle oder: die Expertise der Erziehungswissenschaft. In R. Fatke & J. Oelkers (Hrsg.), *Das Selbstverständnis der Erziehungswissenschaft: Geschichte und Gegenwart* (Zeitschrift für Pädagogik Beiheft, 60) (S. 139-171). Weinheim [u.a.]: Beltz Juventa.
- Tenorth, H.-E. (2012). Bildungsexpertise. *Merkur*, 66(9/10), 807-816.
- The Ditchley Foundation (2014). *The Ditchley Foundation*. URL: <http://www.ditchley.co.uk/> [24.10.2014].
- The New York Times (2006). *Philip H. Coombs, 90, U.S. Diplomat with a Novel Agenda, is Dead*. URL: <http://www.nytimes.com/2006/03/07/national/07coombs.html?ei=5090&en=1170542a6c5b7e26&ex=1299387600&partner=rssuserland&emc=rss&pagewanted=all> [13.02.2012].
- The Official Web Site of the Nobel Prize (2015). *The Sveriges Riksbank Prize in Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel 1979*. URL: http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/1979/ [16.07.2015].

- Thomas, W. (2015). *Rational Action. The Science of Policy in Britain and America, 1940-1960*. Cambridge, Mass., London: The MIT Press.
- Tinbergen, J. (1958). *The Design of Development*. Baltimore, Md.: The Johns Hopkins Press.
- Trischler, H. & Kohlrausch, M. (2014). *Building Europe on Expertise: Innovators, Organizers, Networkers*. New York: Palgrave Macmillan.
- Tröhler, D. (2008). The Educationalization of the Modern World: Progress, Passion, and the Protestant Promise of Education. In P. Smeyers & M. Depaepe (Hrsg.), *Educational Research: The Educationalization of Social Problems* (S. 31-46). Dordrecht: Springer.
- Tröhler, D. (2011a). *Languages of Education. Protestant Legacies, National Identities, and Global Aspirations*. New York: Routledge.
- Tröhler, D. (2011b). The Global Language on Education Policy and Prospects of Education Research. In D. Tröhler & R. Barbu (Hrsg.), *Education Systems in Historical, Cultural, and Sociological Perspectives* (S. 55-73). Rotterdam: SensePublishers.
- Tröhler, D. (2013a). Standardisierung nationaler Bildungspolitik: Die Erschaffung internationaler Experten, Planern und Statistiken in der Frühphase der OECD. *Bildungsgeschichte. International Journal for the Historiography of Education*, 3(1), 60-77.
- Tröhler, D. (2013b). The OECD and Cold War Culture: Thinking Historically about PISA. In H.-D. Meyer & A. Benavot (Hrsg.), *PISA, Power, and Policy: The Emergence of Global Educational Governance* (S. 141-161). Oxford: Symposium books.
- Tröhler, D. (2014a). Tradition oder Zukunft? 50 Jahre Deutsche Gesellschaft für Erziehungswissenschaft aus bildungshistorischer Sicht. *Zeitschrift für Pädagogik*, 60(1), 9-31.
- Tröhler, D. (2014b). The Medicalization of Current Educational Research and its Effects on Education Policy and School Reforms. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 35, 1-16.
- Turner, S. (2010). Balancing Expert Power. Two Models for the Future of Politics. In N. Stehr (Hrsg.), *Knowledge & Democracy: A 21st-century Perspective* (S. 119-143). New Brunswick, N.J.: Transaction Publishers.
- UNESCO (1960). *Education in a Technological Society*. Paris: Unesco.
- UNESCO & International Bureau of Education (1962). *Twenty Fifth International Conference on Public Education 1962*. Paris: Unesco.
- UNESCO (1968). *International Conference on Educational Planning (Paris, 6-14 August 1968: Final Report)*. Paris: Unesco.
- UNESCO Institute for Lifelong Learning (2013). *History*. URL: <http://uil.unesco.org/about-us/news-target/history/e031759c1a14f14ad80fb5fd40c321b7/> [23.07.2013].
- Urban, W.J. (2010). *More Than Science and Sputnik. The National Defense Education Act of 1958*. Tuscaloosa, Ala.: The University of Alabama Press.
- Wagner, P., Hirschhorn Weiss, C., Wittrock, B. & Wollmann, H. (1991). *Social Sciences and Modern States. National Experiences and Theoretical Crossroads*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wallerstein, I. (2004). *World-systems Analysis. An Introduction*. Durham, N.C., London: Duke University Press.

- Waring, S.P. (1995). Cold Calculus: The Cold War and Operations Research. *Radical History Review*, 63, 28-51.
- Weymann, A. & Martens, K. (2005). Bildungspolitik durch internationale Organisationen. Entwicklung, Strategien und Bedeutung der OECD. *Österreichische Zeitschrift für Soziologie*, 30(4), 68-86.
- Whitfield, S.J. (1996). *The Culture of the Cold War*. Baltimore, Md., London: The Johns Hopkins University Press.
- Widmaier, H.P. & Aurin, K. (1967). *Begabung und Bildungschancen: Eine Veröffentlichung der OECD* (Mit e. Anh. Begabungsbestand und Bildungsbereitschaft – von Kurt Aurin). Frankfurt am Main: Diesterweg.
- Wilgress, D. (1960). *Co-operation in the Field of Scientific and Technical Research: Report*. Paris: OECD.
- Williams G.L. (1972). Educational Policies, Plans and Forecasts During the Nineteen-Sixties and Seventies. In OECD (Hrsg.), *The Development of Educational Planning* (S. 5-66). Paris: OECD.
- Wiseman, A.W. (2010). The Uses of Evidence for Educational Policymaking: Global Contexts and International Trends. *Review of Research in Education*, 34, 1-24.
- Wolfe, R. (2008). From Reconstructing Europe to Constructing Globalization: The OECD in Historical Perspective. In R. Mahon & S. McBride (Hrsg.), *The OECD and Transnational Governance* (S. 25-41). Vancouver: UBC Press.
- Woodward, R. (2009). *The Organisation for Economic Co-operation and Development*. Milton Park: Routledge.
- Zachary, G.P. (1997). *Endless Frontier: Vannevar Bush, Engineer of the American Century*. New York: Free Press.

Urteilsfähigkeit durch Philosophie



Karl-Heinz Dammer
**Philosophen als
pädagogische Denker**
Band I: Von der Antike
bis zur Aufklärung

2015. 260 Seiten. Kart.
24,90 € (D), 25,60 € (A)
ISBN 978-3-8474-0650-1
eISBN 978-3-8474-0248-0



Karl-Heinz Dammer
**Philosophen als
pädagogische Denker**
Band II: 19. und
20. Jahrhundert

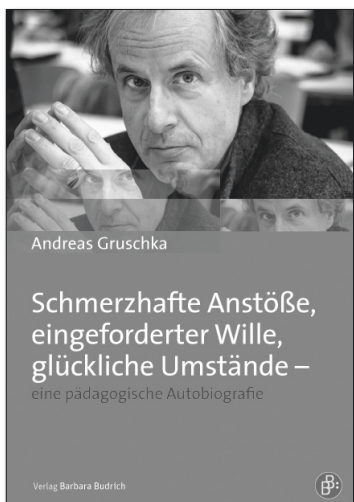
2017. 290 Seiten. Kart.
26,90 € (D), 27,70 € (A)
ISBN 978-3-8474-2052-1
eISBN 978-3-8474-0239-8

Welche Relevanz hat die Philosophie für die Erziehungswissenschaft? Der Autor lädt Studierende aller Semester und pädagogischen Studiengänge zur Reflexion über Grundfragen pädagogischen Handelns ein.



www.shop.budrich-academic.de

Zurück zum Kern der Pädagogik



Andreas Gruschka

Schmerzhaftes Anstöße, eingeforderter Wille, glückliche Umstände – eine pädagogische Autobiografie

2016. 307 Seiten. Kart.
38,00 € (D), 39,10 € (A)
ISBN 978-3-8474-2048-4
eISBN 978-3-8474-1058-4

Mit Andreas Gruschka blickt ein Vertreter aus der Zunft der PädagogInnen, der während der großen Bildungsreform der 1960er Jahre einflussreich wurde, der aber später die schärfste Kritik an der gegenwärtigen Reform vortrug, zurück für eine Bilanz. Ein Rechenschaftsbericht ohne Rechthaberei, dafür mit dem Ziel der Selbstaufklärung. Die dürfte lehrreich für die heutigen Pädagogen sein, ohne diese belehren zu wollen.

**Jetzt in Ihrer Buchhandlung
bestellen oder direkt bei:**



**Verlag Barbara Budrich
Barbara Budrich Publishers**
Stauffenbergstr. 7
51379 Leverkusen-Opladen

Tel +49 (0)2171.344.594
Fax +49 (0)2171.344.693
info@budrich.de

www.shop.budrich-academic.de